

Nr ewid. 149/2005

ZAGROŻENIE KORUPCJĄ

w świetle badań kontrolnych

Najwyższej Izby Kontroli

przeprowadzonych w roku 2004

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

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

Akceptuję:
Krzysztof Szwedowski
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Miroslaw Sekula

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

dnia: lipca 2005r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-xxxx-22-825 44 81
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	5
Synteza ustaleń wybranych wyników kontroli	8
Wykaz informacji	13
Przegląd wyników kontroli	15
Załącznik 1 Informacja o wynikach kontroli łączenia zatrudnienia w wybranych urzędach administracji publicznej z wykonywaniem działalności usługowej	15
Załącznik 2 Informacja o wynikach kontroli prywatyzacji Polskich Linii Lotniczych LOT	21
Załącznik 3 Informacja o wynikach kontroli sprawowania zapobiegawczego i bieżącego nadzoru przez Państwową Inspekcję Sanitarną	25
Załącznik 4 Informacja o wynikach kontroli przygotowania i produkcji dowodów osobistych	29
Załącznik 5 Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu leków refundowanych	32
Załącznik 6 Informacja o wynikach kontroli udzielania przez urzędy gmin z terenu województwa podlaskiego zamówień publicznych w latach 2002-2003 (I półrocze)	36
Załącznik 7 Informacja o wynikach kontroli gospodarowania przez starostów nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa na terenie województwa świętokrzyskiego w latach 2001-2004 (I kwartał)	40
Załącznik 8 Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków publicznych w dziedzinie kultury przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych	44
Załącznik 9 Informacja o wynikach kontroli zbywania nieruchomości komunalnych przez gminy	51
Załącznik 10 Informacja o wynikach kontroli wywiązywania się organów administracji publicznej z obowiązku udostępniania informacji publicznej, w tym z wykorzystaniem techniki informatycznej w województwie podlaskim	57
Załącznik 11 Informacja o wynikach kontroli opodatkowania paliw płynnych	62
Załącznik 12 Informacja o wynikach kontroli prowadzenia przez organy skarbowe postępowań podatkowych i kontrolnych	68
Załącznik 13 Informacja o wynikach kontroli zamówień publicznych MSWiA dotyczących budowy systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców	74
Załącznik 14 Informacja o wynikach kontroli realizacji inwestycji „Budowa Trasy Świętokrzyskiej i Mostu Świętokrzyskiego oraz tunelu Wisłostrady”	78
Załącznik 15 Informacja o wynikach kontroli działalności TON AGRO S.A. i jej spółek zależnych, ze szczególnym uwzględnieniem obrotu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w latach 1999-2003	83
Załącznik 16 Informacja o wynikach kontroli likwidacji towarów przez administrację celną	90
Załącznik 17 Informacja o wynikach kontroli zarządzania majątkiem byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych i jego prywatyzacji	94

Załącznik 18 Informacja o wynikach kontroli prywatyzacji Biura Przemysłu Betonów	
Biprodex	97
Załącznik 19 Informacja o wynikach kontroli wybranych działań administracji rządowej	
w dziedzinie budowy informatycznych narzędzi promocji eksportu	100
Załącznik 20 Informacja o wynikach kontroli prawidłowości pozyskiwania, w latach	
2001-2002 i w I półroczu 2003 roku, środków specjalnych tworzonych w organach	
skarbowych na usprawnienie funkcjonowania tych organów oraz premie	
pracowników	104
Załącznik 21 Informacja o wynikach kontroli nadzoru nad spółkami Skarbu Państwa	
i przedsiębiorstwami państwowymi w zakresie zaangażowania kapitałowego	
w spółki prawa handlowego	107
Załącznik 22 Informacja o wynikach kontroli zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa	
w spółkach z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa	112
Załącznik 23 Informacja o wynikach kontroli postępowania naprawczego	
w przedsiębiorstwach państwowych	116
Załącznik 24 Informacja o wynikach kontroli wybranych, doraźnych kontroli	
przekształceń własnościowych spółek Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego	120

Korupcja oznacza żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, która wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub obietnicę.

(Art. 2, Cywilnoprawna konwencja o korupcji; Dz.U. z 2004r. Nr 244, poz. 2443)

WPROWADZENIE

Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w roku 2004 jest kolejną analizą zbiorczą dotyczącą problematyki korupcji opracowaną w NIK.

Analiza bogatego materiału z badań kontrolnych NIK z okresu 1995 – 2003 pozwoliła na określenie najważniejszych obszarów zagrożenia korupcją i zidentyfikowanie mechanizmów korupcjogennych, których wyeliminowanie z działalności instytucji publicznych umożliwiłoby ograniczenie korupcji w Polsce¹. Wyniki tych analiz przedstawiane były Wysokiej Izbie w postaci opracowań przedstawianych kolejno w roku 2000, a następnie w latach 2001, 2003 oraz 2004r. Oprócz tych informacji NIK podejmowała wiele innych inicjatyw mających na celu zidentyfikowanie i wyeliminowanie obszarów zagrożonych korupcją.

W 2002 roku NIK przekazała Sejmowi opracowanie pod tytułem „Stan realizacji najważniejszych wniosków antykorupcyjnych Najwyższej Izby Kontroli”. Stanowiło ono próbę podsumowania stopnia wykorzystania przez władze publiczne wniosków przedstawionych we wcześniejszych informacjach o wynikach kontroli.

NIK przekazała do Sejmu dwie obszerne analizy sektorowe: „Funkcjonowanie ustawy o zamówieniach publicznych w aspekcie zapobiegania korupcji” (2002 r.) i „Zagrożenie korupcją w systemie ochrony zdrowia w latach 1998 – 2002” (2003 r.). W czerwcu 2004 roku NIK przekazała Komisji do Spraw Kontroli Państwowej wykaz antykorupcyjnych wniosków de lege ferenda, sformułowanych w informacjach o wynikach kontroli po roku 2002.

W lipcu 2003r. z inicjatywy NIK odbyła się w Sejmie debata, w trakcie której Wysoka Izba rozpatrzyła m.in. informację NIK w sprawie zapobiegania i zwalczania korupcji. Padł wówczas, ze strony Prezesa NIK, pomysł budowy i wdrożenia w życie narodowego systemu prawości. Jego założenia opierają się na wielokierunkowym wdrożeniu wspólnej strategii, na którą składają się działania poszczególnych instytucji państwa, zgodnie z ich ustawowymi kompetencjami. Każda z nich - w ramach swoich ustawowych kompetencji – wspiera ową „narodową prawość”. Elementy systemu powinny, funkcjonując w sposób skuteczny, ale niezależnie od siebie, wzajemnie się wzmacniać w trakcie realizacji dwóch oddzielnych, lecz uzupełniających się celów:

¹ Dla potrzeb niniejszego opracowania zwrot „obszar zagrożenia korupcją” oznacza sferę aktywności publicznej, w której relatywnie często obserwowane są nieprawidłowości wskazujące na możliwość wystąpienia korupcji; zwrot „mechanizm korupcjogenny” oznacza procedurę albo praktykę funkcjonowania administracji publicznej lub określony stan prawny obiektywnie ułatwiające wystąpienie zjawiska korupcji.

- pierwszym z nich jest przeciwdziałanie zachowaniom korupcyjnym jako część walki ze złym rządzeniem i nieetycznym zachowaniem;
- drugim – podnoszenie poziomu rządu poprzez wzrost uczciwości i prawości w życiu publicznym.

Jednym z najważniejszych elementów programu Izby na rzecz walki z korupcją jest praca nad wzmocnieniem instytucji publicznych będących - lub mogących być - filarami **narodowego systemu prawości**.

W opracowanym w ostatnim czasie wieloletnim programie rozwoju Strategia NIK – Misja i wizja, a także w Standardach kontroli oraz Podręczniku kontrolera zwrócono szczególną uwagę na konieczność przeprowadzania postępowań kontrolnych ze szczególnym zwróceniem uwagi na możliwość wystąpienia zjawisk korupcyjnych lub korupcjogennych. Podobnie w zatwierdzonym przez Prezesa NIK w roku 2003 dokumencie „Najwyższa Izba Kontroli wobec korupcji – założenia strategiczne” przedstawiono podstawy systemowego mechanizmu wzmacniającego efektywność działań kontrolnych NIK w obszarach narażonych na występowanie zjawisk korupcyjnych.

NIK uznaje przeciwdziałanie korupcji za integralną część swej misji, za obowiązek, jaki ma do spełnienia wobec społeczeństwa i parlamentu. Zgodnie z obowiązującą metodologią postępowania kontrolnego, rozpoznawanie i likwidowanie zagrożeń korupcyjnych jest jednym z głównych celów wszystkich badań kontrolnych prowadzonych przez NIK.

W dotychczasowych opracowaniach NIK przyjmowano model klasyfikacyjny zjawisk korupcyjnych wyróżniający korupcję polityczną, urzędniczą i gospodarczą.

Spośród tych trzech form korupcji przedmiotem rozpoznania kontrolnego NIK są przede wszystkim korupcja urzędnicza i korupcja gospodarcza. Występują one najczęściej łącznie, toteż ich ścisłe rozróżnianie w praktyce nie jest możliwe. Obszar korupcji politycznej pozostaje – w zasadzie – poza obszarem kontrolnym NIK i ewentualne ujawnienie jej przejawów następuje incydentalnie przy okazji wykrycia mechanizmów korupcjogennych związanych z korupcją gospodarczą i urzędniczą. Dlatego też dla NIK większe znaczenie mają inne sposoby klasyfikacji, związane z identyfikowaniem mechanizmów zwiększających prawdopodobieństwo zachowań korupcyjnych.²

Podstawową metodą rozpoznawania mechanizmów, które mogą sprzyjać występowaniu zjawisk korupcyjnych jest analiza nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli oraz uregulowań prawnych obowiązujących w poszczególnych obszarach objętych kontrolą. Mechanizmy korupcjogenne będące swoistymi „negatywnymi wzorcami zachowań” są bowiem powiązane z konkretnymi nieprawidłowościami, podłożem których mogły być zachowania korupcyjne. Dotychczasowe opracowania wykonane w NIK³ pozwoliły na zidentyfikowanie następujących mechanizmów korupcjogennych:

² Por. analizę klasyfikacji form korupcji zawartą w: Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych NIK, Warszawa marzec 2000r., str. 3-25 i 67-73 oraz w: Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych NIK przeprowadzonych w roku 2003, Warszawa marzec 2004r., str. 7-10.

³ Por. przypis 2.

- 1) nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika – w szczególności niestosowanie w procedurach podejmowania decyzji tzw. zasady wielu oczu, czyli rozdzielania czynności między różnych urzędników dla zminimalizowania ryzyka przekupstwa;
- 2) dowolność w podejmowaniu decyzji – głównie ze względu na brak jasnych i przejrzystych kryteriów załatwiania sprawy, wskutek czego urzędnicy mają możliwość działania nie według ustalonych reguł, ale według własnego, często subiektywnego, uznania;
- 3) lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości – polegające na odstępowaniu od wypełnienia wymaganych obowiązków sprawozdawczych, również nieuzasadnianie podejmowanych decyzji, wskutek czego utrudnione jest skuteczne nadzorowanie procedur decyzyjnych;
- 4) słabość systemu kontroli wewnętrznej – wyrażająca się w organizacyjnej i kadrowej szczupłości jednostek audytu i kontroli wewnętrznej, oraz w ich głównie doraźnym, a nie planowym działaniu.
- 5) nierówność w dostępie do informacji – wyrażająca się głównie w tym, że o możliwości uzyskania niektórych uznaniowych przywilejów czy dostępu do dóbr reglamentowanych nie są w należyty sposób informowane podmioty potencjalnie nimi zainteresowane. Przy takim sposobie funkcjonowania administracji dobra te mogą być dostępne faktycznie jedynie dla wybranych podmiotów;
- 6) brak odpowiedzialności osobistej – polegający między innymi na tym, że w wewnętrznych przepisach regulaminowych i statutowych instytucji publicznych nie zawsze precyzyjnie przypisana jest odpowiedzialność za podejmowanie określonych rozstrzygnięć, a nadto występuje zjawisko rozmywania się indywidualnej odpowiedzialności, wskutek nadużywania kolegialnego mechanizmu podejmowania decyzji;
- 7) brak specjalnych rozwiązań antykorupcyjnych – wyrażający się głównie w słabości tzw. ustawy antykorupcyjnej⁴, która w dotychczasowym kształcie praktycznie pozbawiona jest instrumentów umożliwiających egzekwowanie jej przepisów;
- 8) nadmierne korzystanie z usług zewnętrznych – polegające na korzystaniu przez administrację publiczną w szerokim zakresie z zewnętrznych usług doradczych i eksperckich, którymi zastępowane są czynności należące do podstawowych obowiązków jednostek organizacyjnych danej instytucji (ujawniono zjawisko zlecania na zewnątrz przygotowywania projektów aktów prawnych, a nawet powierzanie tego zadania podmiotom gospodarczym, których te akty bezpośrednio dotyczą, co stwarzało groźbę niekontrolowanego lobbingu za pośrednictwem zaangażowanych firm, czy wręcz proponowania korzystnych dla nich rozwiązań prawnych);
- 9) uchylanie się przed kontrolą państwową – wyrażające się w bezpodstawnym unikaniu kontroli zewnętrznej, kwestionowaniu podstaw prawnych kontroli lub zakresu kompetencji Najwyższej Izby Kontroli;

⁴ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 106, poz. 679 z późn. zmian.)

- 10) zjawisko konfliktu interesów – wyrażające się w dopuszczeniu do sytuacji, gdy urzędnik podejmujący rozstrzygnięcie w danej sprawie, bądź też uczestniczący w przygotowaniu tego rozstrzygnięcia, ma lub może mieć osobisty interes (finansowy lub pozafinansowy) w sposobie jej rozstrzygnięcia. Synteza interesów wchodzi w grę również wtedy, gdy istnieje jedynie teoretyczna możliwość, że troska o osobiste korzyści przeważa nad troską o interes publiczny.

Lista mechanizmów korupcjogennych ma charakter zbioru otwartego; w miarę zbierania doświadczeń, a także pod wpływem zmieniających się realiów społeczno-gospodarczych, jest ona uzupełniana (w pierwszym raporcie NIK nt. korupcji w 2000r. wymieniano siedem mechanizmów). Stanowi więc ona dość istotną, aktualną wskazówkę metodyczną dla kontrolerów dla rozpoznawania obszarów podwyższonego ryzyka wystąpienia zjawiska korupcji.

Ponadto analiza informacji o wynikach kontroli NIK pozwala wskazać obszary szczególnego zagrożenia korupcją. Obszary działania władzy publicznej, w których istnieje duże ryzyko wystąpienia zjawisk o cechach korupcyjnych to: a) proces prywatyzacji, b) zamówienia publiczne, c) gospodarowanie majątkiem publicznym, d) działalność funduszy celowych i agencji, e) udzielanie kontyngentów i koncesji, f) działalność szeroko rozumianych służb finansowych, g) funkcjonowanie kontroli wewnętrznej, nadzoru, służb i inspekcji.

Synteza ustaleń wybranych wyników kontroli

1. Wyniki ustaleń poczynionych w ramach kontroli, których wyniki zostały opublikowane w okresie od 1 stycznia 2004r. do 31 marca 2005r. nie pozwalają postawić tezy, że zjawisko korupcji w Polsce zanika.
2. W trakcie postępowań kontrolnych kontrolerzy NIK w dalszym ciągu dostrzegali sytuacje mogące świadczyć o możliwości wystąpienia zjawiska korupcji lub świadczące o występowaniu korupcji. Ze względu na specyfikę postępowania kontrolnego ustalenia NIK ujawnione opinii publicznej w 2004r. w zdecydowanej większości przypadków odnoszą się do zdarzeń jakie miały miejsce w okresie wcześniejszym. Tego typu ustalenia nie dają się więc w sposób uprawniony metodologicznie wyrazić w postaci ilościowej obrazującej zakres występowania korupcji w Polsce w roku 2004.
3. W obszarze zagrożenia korupcją określanym mianem „procedury prywatyzacyjne” dostrzeżono następujące typowe nieprawidłowości, których podłożem mogły być zachowania korupcyjne:
 - podejmowanie decyzji komercjalizacyjnych i prywatyzacyjnych bez dostatecznego określenia celu prywatyzacji dla każdej, konkretnej transakcji prywatyzacyjnej; utrudnia to potem ocenę przeprowadzonych działań oraz ułatwia uniknięcie odpowiedzialności osobom winnym nieprawidłowości,
 - wybór na inwestora podmiotu nie wywiązującego się z płatności za nabyte wcześniej udziały/akcje Spółek SP,
 - brak rzetelnej analizy wypłacalności Inwestora,
 - zatrudnianie byłych wysokich urzędników administracji rządowej i samorządowej we władzach spółek prywatyzowanych lub nadzorowanych przez te jednostki organizacyjne, w których poprzednio byli oni zatrudnieni,

- wyrażanie przez MSP zgody Kupującemu na odsprzedaż nabytych akcji innemu podmiotowi biorącemu udział w przetargu,
- powolność w działaniu administracji polegająca na zbyt późnym reagowaniu na zachodzące zmiany w otoczeniu, wydawania przepisów wykonawczych do ustaw z opóźnieniem, niepodjęcie skutecznych działań w celu dostosowania obowiązujących norm prawnych do sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego w związku ze stwierdzoną ich niezgodnością z przepisami Konstytucji (opóźnienie wieloletnie),
- nierzetelność w doborze doradcy prywatyzacyjnego polegająca na podpisaniu umowy o doradztwo z innym podmiotem niż ten, który usługę świadczył, nie weryfikowanie działalności doradczej zarówno pod względem formalnym jak merytorycznym,
- zmiana koncepcji prywatyzacji bez istotnych podstaw faktycznych,
- powierzanie analizy przedprywatyzacyjnej sytuacji przedsiębiorstwa samemu przedsiębiorstwu co powodowało zaniżenie wartości jego majątku,
- występowanie sytuacji konfliktu interesu w stosunku do osób dokonujących prywatyzacji w imieniu Skarbu Państwa (niektóre z tych osób były zainteresowane z racji pełnionych funkcji w prywatyzowanych jednostkach w jak najtańszej sprzedaży przedsiębiorstw).

W ocenie NIK w objętych kontrolą procedurach prywatyzacyjnych często stwierdzano postępowanie nierzetelne i niegospodarne. W wielu przypadkach można zasadnie postawić zarzut działań niecelowych a także podejmowanych z naruszeniem prawa. Mechanizmami korupcjogennymi szczególnie intensywnie pojawiającymi się w tym obszarze były nadmiar kompetencji w rękach jednego urzędnika, brak transparentnych procedur postępowania a w konsekwencji nadmierna dowolność w podejmowaniu decyzji, lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości oraz nierówność w dostępie do informacji.

4. W obszarze zagrożenia korupcją określanym mianem „zamówienia publiczne” stwierdzano naruszanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Najczęściej polegało ono na odstępowaniu od wymaganej procedury przetargowej i dokonywaniu zamówień „z wolnej ręki”. Do typowych zjawisk dysfunkcyjnych stwarzających sytuacje korupcjogenne zaliczyć należy:
 - Charakterystyczną, częstą cechą procedur przetargowych organizowanych przez urzędy gmin było nieogłaszanie w Biuletynie Zamówień Publicznych informacji o planowanych przetargach. Oznaczało to nierówny dostęp do informacji dla potencjalnych uczestników przetargu,
 - w sytuacjach stosowania metody rokowań w celu wyboru najkorzystniejszej oferty dochodziło do naruszania zasady uczciwej konkurencji. Polegało to na nieuwzględnianiu ofert korzystniejszych bez wskazania przyczyn takiego wyboru,
 - do patologicznych cech charakterystycznych dla procedury zamówień publicznych zaliczyć należy także lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości. Organizatorzy postępowań w trybie np. zapytań o cenę nie dokumentowali należyte swojej działalności, w efekcie nie można było, ex post, ustalić jakie firmy były do tej procedury zapraszane,
 - mankamentem znacznej części postępowań przetargowych (poniżej 30 tys. euro) było konstruowanie protokołów z prac komisji cechujących się znacznym poziomem ogólności.

W ocenie NIK fakty naruszania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych uznać należy za jeden z bardzo istotnych mechanizmów korupcjogennych. Zjawisko podejmowania prób obchodzenia postanowień ustawy przez podmioty uruchamiające procedury przez nią przewidziane ocenić należy jako działania nielegalne, których podłożem mogły być zachowania korupcyjne. W tym obszarze występują takie mechanizmy korupcyjne jak nierówność w dostępie do informacji, lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości, dowolność w podejmowaniu decyzji na skutek nieprecyzyjnego określenia warunków przetargu. Ustalenia kontrolne pozwalają na postawienie tezy, że w wielu przypadkach towarzyszyło im zbyt często przekonanie o nieistnieniu lub słabości kontroli wewnętrznej a tym samym przekonanie o faktycznym braku odpowiedzialności osobistej.

5. W obszarze zagrożenia korupcją określanym mianem „gospodarowanie majątkiem publicznym” po analizie wyników kontroli stwierdzić można, że:

- wadą systemową określić można fakt, ustalony w toku postępowań kontrolnych, niedysponowania przez podmioty wykonujące prawa właścicielskie pełną wiedzą o powierzonym sobie majątku. Nawet MSP nie miało pełnej wiedzy o liczbie oraz wartości akcji i udziałów możliwych do zbycia w ramach redukcji pakietów mniejszościowych pozostających we władaniu Skarbu Państwa. Nadto MSP nie opracowało spójnej koncepcji gospodarowania ww. akcjami/udziałami,
- w podejmowaniu decyzji, w wyniku których zaangażowany zostawał majątek publiczny, urzędnicy na skutek niedookreślenia zasad postępowania posiadali bardzo dużą swobodę podejmowania decyzji. W przypadkach, gdy jednocześnie byli poddawani różnego rodzaju grze lobbingowej można mówić o powstawaniu sytuacji korupcyjnej,
- brak było procedur pozwalających na efektywne wykonywanie nadzoru właścicielskiego w podmiotach mających status spółek z udziałem Skarbu Państwa. Przedstawiciele właściciela (Skarbu Państwa) delegowani do rad nadzorczych w praktyce funkcjonowali w radach autonomicznie względem delegującego - stwierdzono przypadki nie składania przez reprezentantów SP na Walnych Zgromadzeniach informacji pisemnych z ich przebiegu,
- w procedurach przyznawania dotacji na realizację zadań zleconych jednostkom spoza sektora finansów publicznych stwierdzono brak transparentnych procedur ustalanych w jednostkach przyznających te dotacje. Nie przestrzegano zasady jawności postępowania oraz zasady równego traktowania podmiotów ubiegających się o dotacje. Stwierdzono nierzetelne dokumentowanie procedury przyznawania dotacji,
- występowały przypadki ustnego przekazywania do MSP informacji bez obowiązku ich potwierdzania w formie pisemnej; powoduje to istotne braki w dokumentacji i utrudnia bądź uniemożliwia ustalenie odpowiedzialności,
- zbyt późno uruchamiano postępowania naprawcze ze względu na chęć uniknięcia konfliktów z pracownikami; zarządcy komisaryczni z reguły nie mieli koncepcji działań naprawczych, przy ich naborze organy założycielskie nie posiadały zasad naboru a ich kwalifikacje i doświadczenie nie były weryfikowane.

W ocenie NIK w obszarze zagrożenia korupcją określanym mianem „gospodarowanie majątkiem publicznym” mieliśmy do czynienia z działaniami nierzetelnymi i niegospodarnymi. Często także dochodziło do działań niecelowych. W tym obszarze zagrożenia korupcją ujawniono następujące mechanizmy wskazujące na możliwość wystąpienia korupcji: lekceważenie dokumentacji, wadliwa sprawozdawczość, dowolność w podejmowaniu decyzji, nierówność w dostępie do informacji oraz zjawisko konfliktu interesów.

6. W obszarze zagrożenia korupcją określanym mianem „działalność szeroko rozumianych służb finansowych” po analizie wyników kontroli stwierdzić można, że:

- na funkcjonowaniu tych służb zaważyły w istotny sposób niedoskonałość systemu prawnego oraz przyzwolenie, ze strony Ministerstwa Finansów, na podejmowanie działań, których podstawą było stosowanie metody rozszerzającej wykładni norm prawnych,
- dysfunkcyjne wzory zachowań odnotować należy w przypadku organów skarbowych; częste zmiany stanu prawnego w przypadku prawa podatkowego sprzyjały nieprawidłowej interpretacji przepisów. Obowiązujące procedury odwoławcze, które łącznie z postępowaniem sądowym mogły trwać nawet do kilku lat powodowały nie dawały szansy na rozstrzygnięcie ew. sporu w rozsądnym terminie⁵.
- do zjawisk nagannych należy zaliczyć fakt nie funkcjonowania efektywnego nadzoru Ministerstwa Finansów nad procesem wyceny i likwidacji zajętych przez służby celne towarów,
- brak wystarczających środków finansowych niezbędnych do uruchomienia systemu monitorowania i kontroli jakości paliw. Powodowało to nie tylko straty w

⁵ W tym zakresie system prawny uległ do chwili obecnej zmianie. Wprowadzona została norma zakładająca wiążącą dla Urzędów Skarbowych moc ich własnych interpretacji przepisów. Dzięki temu stały się one bardziej przewidywalne.

egzekwowaniu podatku akcyzowego ale utrwalą także zachowania polegające na uchylaniu się od płacenia akcyzy,

- nowym zjawiskiem, jest stwierdzony w postępowaniu kontrolnym, fakt niedostosowywania wewnętrznych instrukcji służby celnej określających wzorce postępowania pracowników służb do zmieniających się w otoczeniu warunków społeczno-ekonomicznych (w tym także do nowych regulacji prawnych),
- stwierdzono kilka przypadków posługiwania się niedostosowanym do specyfiki konkretnej instytucji elektronicznym systemem finansowo-księgowym. Głównym powodem takiego stanu rzeczy były niska kultura informatyczna pracowników służb finansowych oraz nieumiejętność efektywnego porozumienia się ze służbami informatycznymi. Nie potrafiono określić swych specyficznych potrzeb a następnie wyegzekwować od wykonawców systemu dostosowania oprogramowania do bazy sprzętowej. W ocenie NIK skutkiem tego była nierzetelność prowadzonej dokumentacji finansowej.

7. W obszarze zagrożenia korupcją określonym mianem „funkcjonowanie kontroli wewnętrznej, nadzoru, służb i inspekcji” po analizie wyników kontroli stwierdzić można, że:

- proces tworzenia zarówno systemu kontroli wewnętrznej jak i audytu wewnętrznego jest bardzo zaawansowany. Mankamentami istniejących już struktur jest stosunkowo mała liczba osób zatrudnianych w komórkach audytu i kontroli wewnętrznej. Przekłada się to automatycznie na stosunkowo niewielką ilość planowanych i wykonywanych kontroli,
- odrębnym problemem, związanym silnie ze słabością służby cywilnej w naszym kraju, jest brak etosu urzędnika państwowego i samorządowego. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest, przy wysokim bezrobociu, relatywnie silne dążenie wielu osób do uzyskania zatrudnienia bez względu na posiadane kwalifikacje. Tam, gdzie nie wprowadzono postępowań konkursowych lub gdzie mają one charakter fasadowy możemy mówić o występowaniu sytuacji korupcyjnych,
- wpływ na niski etos pracy w sektorze publicznym mają także odczucia subiektywne związane ze statusem ekonomicznym już zatrudnionych urzędników,
- występowała fasadowość nadzoru w ramach hierarchii służbowej; nadzór w takim przypadku polegał na formalnej akceptacji działań podległych komórek organizacyjnych zamiast podejmowania prób oceny zasadności uruchamianych procedur,
- ograniczanie kontroli wewnętrznej często związane było ze skupieniem zbyt dużej władzy w ręku kierownika zakładu, a w przypadku spółek w ręku jednego inwestora. W takich sytuacjach mogli oni efektywnie zniekształcać wyniki kontroli wewnętrznej a w przypadku spółek majoryzować rady nadzorcze i zarządy. W ocenie NIK istotną rolę w podporządkowywaniu się tego typu decydującym odgrywał w tym przypadku lęk przed utratą dość wysokich zarobków w przypadku odwołania z zajmowanego stanowiska lub zwolnienia z pracy,
- Minister Skarbu Państwa nie wiedział, ile osób jest zobowiązanych do składania mu oświadczeń majątkowych. W związku z tym nie dokonywał analizy oświadczeń majątkowych prezesów zarządów spółek, które były nadzorowane przez inne organy,
- w postępowaniach kontrolnych stwierdzono przypadki zasiadania w radach nadzorczych spółek zależnych osób nie posiadających zaświadczenia o zdanym egzaminie dla członków rad nadzorczych,
- wystąpiły przypadki kontrolowania przez kontrolerów (osoby nadzorujące sferę aktywności społecznej) obszaru, w którym sami prowadzili działalność gospodarczą.

Charakterystycznym mechanizmem wskazującym na możliwość wystąpienia zjawiska korupcji w tym obszarze okazał się mechanizm konfliktu interesów oraz lekceważenia istniejących rozwiązań antykorupcyjnych. Wpływ na ten stan rzeczy miało także zjawisko niestabilności prawa (charakterystyczny przykład częste zmiany przepisów na zmianę zakazujących lub zezwalających inspektorom sanitarnym na prowadzenie działalności

gospodarczej prowadzącej wprost do powstania zjawiska konfliktu interesów).⁶

8. W obszarze zagrożenia korupcją określonym mianem „udzielanie kontyngentów i koncesji”, że podobnie jak w latach poprzednich wystąpił klasyczny dla tego obszaru mechanizm mogący wskazywać na wystąpienie zjawiska korupcji. Stwierdzony został przez kontrolerów NIK przydział koncesji według zasady kolejności zgłoszeń. Procedura taka premiowała podmioty mające wcześniejszą informację o planowanym rozdziale koncesji. Choć nie było to niezgodne z przepisami, to jednak zastosowano w tym przypadku procedurę wyjątkową w stosunku do podstawowego algorytmu postępowania. Przy jednoczesnym nie zapewnieniu równego dostępu do informacji o warunkach udzielania koncesji stworzono sytuację pozwalającą przypuszczać, że mogło w tym przypadku dojść do wystąpienia zjawiska korupcji.
9. W zasadzie w ustaleniach kontrolnych poczynionych w roku 2004 potwierdziły się dotychczasowe obserwacje wskazujące na możliwość wystąpienia rozpoznanych już wcześniej mechanizmów korupcyjnych. Ze szczególną intensywnością wystąpiły następujące mechanizmy: dowolności w podejmowaniu decyzji, lekceważeniu dokumentacji i sprawozdawczości, nierówności w dostępie do informacji, przekonaniu o braku odpowiedzialności osobistej słabości kontroli wewnętrznej oraz konfliktu interesów.
10. W ustaleniach kontrolnych pojawia się także mechanizm nadmiernego korzystania z usług zewnętrznych. Niewątpliwie jest to zjawisko mogące, w przypadku wystąpienia, wskazywać na możliwość istnienia sytuacji korupcyjnej, zwłaszcza jeżeli dotyczy ono takiego obszaru usług, które mogą z powodzeniem być wykonane przez pracowników jednostki, w ramach ich obowiązków służbowych.
11. W informacjach o wynikach kontroli przekazanych przez NIK do Sejmu w roku 2004 często jako przyczynę zjawisk patologicznych wskazywano na niejasność i niestabilność prawa. Ujawniane nieprawidłowości w procesie stanowienia prawa, w przypadku NIK dotyczy to działań władzy wykonawczej, każą zastanowić się nad umieszczeniem w wykazie mechanizmów korupcyjnych nowego mechanizmu „niejasności i niestabilności systemu prawnego”. Choć nie ulega wątpliwości, że brak stabilności systemu prawnego ma ogromny wpływ na niepewność podejmowanych działań przede wszystkim przez podmioty gospodarcze to jednak trzeba także brać pod uwagę fakt, że w chwili obecnej odczucie niestabilności systemu prawnego może mieć charakter bardzo subiektywny. Proces dostosowywania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej w roku 2004 miał bardzo intensywny charakter. Taka tendencja jeszcze przez okres kilku najbliższych lat się utrzyma. Niewątpliwym dyskomfort u stosujących prawo jaki temu towarzyszy sprzyjać będzie formułowaniu takich ocen. Natomiast czym innym jest niejasność systemu prawnego i/lub tworzenie (tolerowanie) przez organy władzy publicznej luk w prawie uniemożliwiających podejmowanie racjonalnych decyzji przez obywateli, jak również wszelkiego rodzaju nieprawidłowości występujące w trakcie prac nad tworzeniem prawa. Tego typu działania organów państwa mogą i powinny być rozpatrywane w kategoriach mechanizmu korupcyjnego.
12. W kontekście poprzedniej uwagi zauważyć należy, że do chwili obecnej nie opublikowano w języku polskim wszystkich aktów prawnych Unii Europejskiej obowiązujących w Polsce po wejściu do UE. Fakt ten może pogłębiać także dyskomfort w stosowaniu prawa.

⁶ W chwili obecnej, zgodnie z postulatami NIK, obowiązuje ustawowy zakaz podejmowania przez pracowników inspekcji sanitarnej działalności, która mogłaby prowadzić do powstania sytuacji konfliktu interesów.

WYKAZ INFORMACJI

Lp.	Data przekazania informacji do Sejmu	Nr kontroli	Tytuł informacji	Autor informacji
1	2	3	4	5
1.	Kwiecień 2004	P03006	Kontrola łączenia zatrudnienia w wybranych urzędach administracji publicznej z wykonywaniem działalności usługowej	Departament Administracji Publicznej
2.	Wrzesień 2004	P03070	Kontrola prywatyzacji Polskich Linii Lotniczych LOT	Departament Komunikacji i Systemów Transportowych
3.	Lipiec 2004	P03101	Kontrola sprawowania zapobiegawczego i bieżącego nadzoru przez Państwową Inspekcję Sanitarną	Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia
4.	Marzec 2004	I03004	Kontrola przygotowania i produkcji dowodów osobistych	Departament Administracji Publicznej
5.	Wrzesień 2004	I03008	Kontrola systemu funkcjonowania leków refundowanych	Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia
6.	Marzec 2004	P03131	Kontrola udzielania zamówień publicznych przez gminy woj. podlaskiego	Delegatura NIK w Białymstoku
7.	Listopad 2004	P04147	Kontrola gospodarowania przez starostów nieruchomościami Skarbu Państwa na obszarze województwa świętokrzyskiego	Delegatura NIK w Kielcach
8.	Kwiecień 2004	P03077	Kontrola wykorzystania środków publicznych w dziedzinie kultury przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
9.	Marzec 2004	P03149	Kontrola zbywania nieruchomości komunalnych przez gminy	Delegatura NIK w Lublinie
10.	Październik 2004	P04133	Kontrola wywiązywania się organów administracji publicznej woj. podlaskiego z obowiązku udostępniania informacji publicznej	Delegatura NIK w Białymstoku
11.	Lipiec 2004	P03029	Kontrola opodatkowania paliw płynnych	Departament Budżetu i Finansów
12.	Maj 2004	P03025	Kontrola prowadzenia przez organy skarbowe postępowań podatkowych i kontrolnych	Departament Budżetu i Finansów
13.	Styczeń 2005	D04501	Kontrola zamówień publicznych MSWiA dotyczących budowy systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców	Departament Obrony i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
14.	Grudzień 2004	I03023	Kontrola realizacji inwestycji „Budowa Trasy Świętokrzyskiej i Mostu Świętokrzyskiego oraz tunelu Wisłostrady”	Delegatura NIK w Warszawie
15.	Styczeń 2005	P04115	Kontrola działalności TON AGRO SA i jej spółek zależnych, ze szczególnym uwzględnieniem obrotu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w latach 1999-2003	Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego
16.	Lipiec 2004	P03050	Kontrola likwidacji towarów przez administrację celną	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Lp.	Data przekazania informacji do Sejmu	Nr kontroli	Tytuł informacji	Autor informacji
17.	Listopad 2004	S04001	Kontrola zarządzania majątkiem byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych i jego prywatyzacji	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
18.	Wrzesień 2004	S03013	Kontrola prywatyzacji Biura Przemysłu Betonów Biprodex	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
19.	Październik 2004	I03008	Kontrola wybranych działań administracji rządowej w dziedzinie budowy informatycznych narzędzi promocji eksportu	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
20.	Maj 2004	D03504	Kontrola doraźna prawidłowości pozyskiwania, w latach 2001-2002 i 2 I półroczu 2003 roku, środków specjalnych tworzonych w organach skarbowych na usprawnienie funkcjonowania tych organów oraz premie pracowników	Delegatura NIK w Białymstoku
21.	Marzec 2005	P04050	Kontrola nadzoru nad spółkami Skarbu Państwa i przedsiębiorstwami państwowymi w zakresie zaangażowania kapitałowego w spółki prawa handlowego	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
22.	Luty 2005	P03055	Kontrola zabezpieczenia interesów państwa w spółkach z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
23.	Sierpień 2004	P03052	Kontrola postępowania naprawczego w przedsiębiorstwach państwowych	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
24.	Lipiec 2004	I02008	Informacja o wynikach wybranych, doraźnych kontroli przekształceń własnościowych spółek Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

PRZEGLĄD WYNIKÓW KONTROLI

Załącznik do opracowania „Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli” zawiera fragmenty informacji o wynikach kontroli, przeprowadzonych od stycznia 2004 do stycznia 2005 roku, w których były rozpoznane i sygnalizowane nieprawidłowości, wskazujące na zagrożenia korupcją.

Przystawione poniżej załączniki zawierają podsumowanie wyników kontroli, ogólną ocenę kontrolowanej działalności i syntezę ustaleń kontroli oraz uwagi i wnioski.

ZAŁĄCZNIK 1

Informacja o wynikach kontroli łączenia zatrudnienia w wybranych urzędach administracji publicznej z wykonywaniem działalności usługowej

(kwiecień 2004)

Podsumowanie wyników kontroli

Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli łączenie przez pracowników urzędów organów administracji geodezyjnej i kartograficznej oraz architektoniczno – budowlanej zatrudnienia z działalnością usługową w zakresie geodezji i kartografii oraz architektury i budownictwa, w większości z objętych kontrolą urzędów, pozostawało w ścisłym związku z obowiązkami służbowymi pracowników albo mogło wywoływać podejrzenia o stronniczość lub interesowność i podważać zaufanie do działalności administracji publicznej. Głównymi przyczynami nieprawidłowości, stwierdzonych w zakresie objętym kontrolą, było nieprzestrzeganie przez pracowników ustawowych zakazów wykonywania zajęć związanych z obowiązkami służbowymi oraz brak skutecznego nadzoru i kontroli w tym zakresie ze strony kierowników urzędów. W większości kontrolowanych urzędów kierownicy albo nie dokonywali oceny charakteru działalności usługowej i jej wpływu na rzetelne i bezstronne wywiązywanie się pracowników z obowiązków służbowych albo nie posiadali wiedzy o przypadkach łączenia przez pracowników zatrudnienia z działalnością usługową.

Ustalenia kontroli NIK jednoznacznie wskazują na występowanie sytuacji korupcjogennych, wynikających z faktu łączenia przez pracowników zatrudnienia z działalnością usługową pozostającą w związku z ich obowiązkami służbowymi. Dotyczy to zarówno administracji samorządowej jak i rządowej, chociaż w przypadku pracowników samorządowych ustawowe uregulowania, w zakresie łączenia zatrudnienia z odpłatną działalnością usługową, są bardziej szczegółowe i rygorystyczne.

Synteza wyników kontroli

2.1. Łączenie zatrudnienia przez pracowników, posiadających uprawnienia do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii oraz uprawnienia do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, z działalnością usługową w tym samym zakresie, wystąpiło we wszystkich kontrolowanych urzędach administracji samorządowej i w zdecydowanej większości urzędów administracji rządowej (tylko w 8 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego nie wystąpiły takie przypadki).

2.2. W części urzędów administracji samorządowej i rządowej kierownicy tych urzędów nie posiadali wiedzy o skali, zakresie i charakterze prowadzonej przez pracowników działalności usługowej. W

niektórych urzędach (18) kierownicy zezwolili pracownikom na prowadzenie dodatkowej działalności usługowej⁷, bez uprzedniego dokonania oceny charakteru tej działalności i jej związku z obowiązkami urzędniczymi. W okresie objętym kontrolą kierownicy 5 urzędów administracji samorządowej⁸, zlecieli podległym pracownikom, w ramach umów cywilnoprawnych, wykonanie prac pozostających w zakresie obowiązków służbowych tych pracowników.

2.3. Łączenie przez pracowników zatrudnienia z odpłatną działalnością usługową, w zdecydowanej większości objętych kontrolą urzędów administracji samorządowej i rządowej, tworzyło sytuacje korupcjogenne:

- pracownicy urzędów administracji samorządowej i rządowej (55) świadczyli usługi na terenie właściwości działania urzędów, w których byli zatrudnieni,
- zakres świadczonych przez pracowników administracji samorządowej i rządowej usług (w 50 urzędach) pozostawał w ścisłym związku z ich obowiązkami służbowymi,
- wykonane przez pracowników samorządowych, w ramach działalności usługowej, prace były podstawą wydania decyzji administracyjnych w 25 urzędach administracji samorządowej,
- nie wyłączano, w 13 urzędach administracji samorządowej, pracowników z postępowań, zakończonych wydaniem decyzji administracyjnych w sprawach, w których autorami dokumentacji byli ci pracownicy lub członkowie ich rodzin,
- kierownicy powiatowych ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej (10)⁹ dokonywali kontroli technicznej i przyjmowali do powiatowego zasobu dokumentację sporządzoną, w ramach działalności usługowej, przez nich samych, przez pracowników tych ośrodków i pracowników starostw oraz przez członków rodzin.

W ocenie NIK łączenie zatrudnienia przez pracowników z działalnością usługową, pozostającą w ścisłym związku z obowiązkami służbowymi, wskazuje na istnienie konfliktu interesów i rodzi uzasadnione obawy co do rzetelnego oraz bezstronnego wywiązywania się tych pracowników z obowiązków, tym samym podważa zaufanie do działania administracji publicznej.

Decyzje i rozstrzygnięcia podejmowane przez urzędników w takich sytuacjach mimo, że mogły być podjęte zgodnie z obowiązującymi przepisami, mogą być postrzegane jako nieobiektywne i nierzetelne.

2.4. Pracownicy części objętych kontrolą urzędów administracji samorządowej i rządowej nie wywiązali się z obowiązku złożenia w ustawowym terminie oświadczeń:

- 18,2% zobowiązanych pracowników samorządowych nie złożyło oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej,
- 14,1% zobowiązanych pracowników samorządowych nie złożyło oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej przez członków rodzin,¹⁰
- 7,7% zobowiązanych pracowników samorządowych i 17,1% pracowników zatrudnionych w administracji rządowej nie złożyło oświadczeń majątkowych.

2.5. Analiza oświadczeń złożonych przez pracowników administracji samorządowej i rządowej, dokonana przez podmioty uprawnione do ich odbioru, w większości kontrolowanych urzędów (37)¹¹ polegała wyłącznie na sprawdzeniu poprawności wypełnienia formularzy. Nie podjęto żadnych działań pozwalających na ustalenie stanu faktycznego.

⁷ dotyczy: 6 wojewódzkich inspekcji geodezyjnych i kartograficznych, 6 powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, 3 starostw, 2 powiatowych ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej i 1 urzędu miasta

⁸ dotyczy starostw we Wrocławiu i Rypinie, podgik w Koszalinie i we Wrocławiu, UM w Kielcach

⁹ w tym 4, funkcjonujące jako komórki organizacyjne w starostwach

¹⁰ dotyczy oświadczeń o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka, wstępnych, zstępnych oraz rodzeństwo oraz oświadczeń o umowach cywilnoprawnych zawartych przez małżonków, wstępnych, zstępnych i rodzeństwo, jeżeli te umowy zawarte zostały z organami gminy, jednostkami organizacyjnymi gminy lub gminnymi osobami prawnymi i nie dotyczą stosunków prawnych wynikających z korzystania z powszechnie dostępnych usług lub ze stosunków prawnych powstałych na warunkach powszechnie obowiązujących.

¹¹ powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego złożyli oświadczenia majątkowe do starostów, odpowiedzialnych za analizę oświadczeń

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli dokonanie rzetelnej analizy oświadczeń złożonych przez pracowników umożliwiłoby kierownikom urzędów uzyskanie wiedzy o skali, zakresie i charakterze wykonywanej przez pracowników działalności usługowej, a w przypadku powzięcia podejrzeń o istnieniu w tym zakresie nieprawidłowości, podjęcie działań zmierzających do ich wyeliminowania.

2.6. Kierownicy urzędów administracji samorządowej i rządowej nie wywiązali się z obowiązku sprawowania nadzoru i kontroli w zakresie przestrzegania przez pracowników ustawowych uregulowań dotyczących wykonywania dodatkowych czynności lub zajęć:

- w większości kontrolowanych urzędów (55) nie wprowadzono uregulowań wewnętrznych umożliwiających dokonywanie oceny charakteru dodatkowej działalności usługowej i jej wpływu na wywiązywanie się z obowiązków służbowych,
- w zdecydowanej większości objętych kontrolą urzędów (69) nie przeprowadzono czynności kontrolnych w zakresie łączenia przez pracowników zatrudnienia z wykonywaniem działalności usługowej,
- w sytuacjach naruszenia przez pracowników ustawowych zakazów dotyczących wykonywania dodatkowych czynności i zajęć pozostających w związku z obowiązkami służbowymi albo mogących wywoływać podejrzenia o stronniczość lub interesowność w większości urzędów (50) nie podjęto działań mających na celu wyeliminowanie stanu niezgodnego z prawem.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niewprowadzenie mechanizmów służących zapobieganiu i eliminacji nieprawidłowości wynikających z łączenia zatrudnienia z dodatkową działalnością usługową uniemożliwiło kierownikom urzędów sprawowanie skutecznego nadzoru i kontroli. Niepodejmowanie przez kierowników czynności kontrolnych w zakresie łączenia przez pracowników zatrudnienia z wykonywaniem działalności usługowej skutkowało brakiem wiedzy kierowników o negatywnych zjawiskach wynikających z tego faktu, w szczególności o istnieniu sytuacji korupcyjnych.

Ustalono, że w urzędach, w których kierownicy wprowadzili szczegółowe uregulowania wewnętrzne w zakresie łączenia przez pracowników zatrudnienia z odpłatną działalnością usługową, zostały wyeliminowane sytuacje korupcyjne. Rzetelne przeprowadzenie czynności kontrolnych pozwoliło na ujawnienie w tych urzędach nieprawidłowości związanych z łączeniem przez pracowników zatrudnienia z odpłatnym świadczeniem usług i skutkowało podjęciem przez kierowników działań.¹²

W ramach realizacji wniosków pokontrolnych NIK kierownicy części urzędów podjęli działania zmierzające do wyeliminowania sytuacji korupcyjnych, wynikających z łączenia przez pracowników zatrudnienia z działalnością usługową. W stosunku do pracowników, którzy naruszyli ustawowe zakazy zastosowali sankcje (rozwiązanie stosunku pracy, kary upomnienia, nagany).

Uwagi i wnioski

3.1. W związku z przedstawionymi ocenami i uwagami, NIK wystąpiła z wnioskami do kierowników urzędów administracji publicznej objętych kontrolą o:

- 1) zwiększenie nadzoru nad łączeniem przez pracowników zatrudnienia z wykonywaniem działalności usługowej oraz dokonywanie oceny, czy działalność ta może pozostawać w sprzeczności z obowiązkami służbowymi lub wywoływać podejrzenia o stronniczość lub interesowność,**
- 2) dokonywanie rzetelnej analizy oświadczeń składanych przez pracowników poprzez porównywanie ich treści ze stanem faktycznym, a w przypadkach naruszenia przepisów prawa podejmowanie działań przewidzianych w ustawach,
- 3) rozważenie możliwości wprowadzenia wewnętrznych regulacji w zakresie łączenia przez pracowników zatrudnienia z działalnością usługową umożliwiających wyeliminowanie sytuacji wykonywania przez pracowników zajęć pozostających w związku z ich obowiązkami albo mogących wywoływać podejrzenia o stronniczość lub interesowność,
- 4) podejmowanie czynności kontrolnych w zakresie problematyki łączenia przez pracowników zatrudnienia z działalnością usługową.

3.2. Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o podjęcie przez Radę Ministrów inicjatywy ustawodawczej w celu:

¹² dotyczy: Starostwa Powiatowego w Kielcach, Urzędu Miasta w Kielcach

- 1) zharmonizowania przepisów w zakresie zakazu wykonywania zarobkowych czynności lub zajęć pozostających w związku z obowiązkami służbowymi przez pracowników administracji rządowej i pracowników administracji samorządowej, np. wprowadzenie obowiązku składania przez pracowników administracji rządowej oświadczeń o wykonywaniu dodatkowych czynności lub zajęć, wprowadzenie jawności informacji zawartych w oświadczeniach majątkowych składanych przez pracowników administracji rządowej,

W stosunku do pracowników administracji samorządowej i pracowników administracji rządowej został wprowadzony ustawowy zakaz wykonywania czynności lub zajęć pozostających w sprzeczności z obowiązkami służbowymi. Porównując uregulowania w tym zakresie można stwierdzić, że sytuacja prawna dwóch grup pracowników, na których ciąży taki sam obowiązek prawny, jest zróżnicowana. Regulacje prawne dotyczące pracowników samorządowych, po zmianie przepisów, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2003 r., są bardziej szczegółowe i rygorystyczne.

- 2) wprowadzenia do ustawy o pracownikach samorządowych przepisu zobowiązującego kierowników urzędów administracji samorządowej do dokonywania, w formie udokumentowanej, analizy oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej,
- 3) wprowadzenia do ustawy o pracownikach samorządowych przepisu zobowiązującego pracowników samorządowych do składania oświadczeń o wykonywaniu dodatkowych zajęć w ramach umów cywilnoprawnych oraz podejmowaniu dodatkowego zatrudnienia, a kierowników urzędów do analizy tych oświadczeń,

Ustawa o pracownikach samorządowych w art. 18¹³ wprowadziła zakaz wykonywania przez pracowników zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronnictwo lub interesowność. Równocześnie pracownicy, na podstawie art. 18a powołanej ustawy, zostali zobowiązani do złożenia oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej. Wprowadzony do tej ustawy - od 1 stycznia 2003 r. - art. 18a w założeniu ustawodawcy miał służyć przestrzeganiu zakazu ustanowionego w art. 18 ustawy¹⁴. Termin „działalność gospodarcza” jest pojęciem znacznie węższym od terminu „zajęcia”. Ponadto należy zauważyć, że ustawa nie wprowadziła obowiązku dokonywania analizy oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej.

- 4) określenia w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej formy odpowiedzialności i sankcji za złożenie oświadczenia majątkowego po terminie wskazanym w ustawie,
- 5) wprowadzenia do ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej terminu, w którym powinna być dokonana analiza oświadczeń majątkowych,

W ustawach samorządowych¹⁵ określono formę odpowiedzialności i rodzaj sankcji za nieterminowe złożenie oświadczeń majątkowych przez pracowników samorządowych. Przepisy dotyczące pracowników zatrudnionych w administracji rządowej nie przewidują wprost odpowiedzialności za niezłożenie oświadczenia w terminie ustawowym. W art. 13 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przewidziano jedynie sankcje za zaniechanie złożenia oświadczenia majątkowego do końca roku kalendarzowego, w którym obowiązek ten zaistniał. W obowiązującym stanie prawnym sankcje za złożenie oświadczenia majątkowego po terminie zostały określone odmiennie w stosunku do dwu grup pracowników (samorządowych i rządowych), na których ciąży taki sam obowiązek prawny – złożenia oświadczenia majątkowego. W ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej nie wskazano terminu, w którym osoba odpowiedzialna za dokonanie analizy oświadczeń majątkowych winna tę analizę przeprowadzić.

- 6) określenia podmiotu, któremu powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego zobowiązani są złożyć oświadczenia majątkowe,

W żadnym akcie prawnym nie określono podmiotu, do którego powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego powinni złożyć oświadczenia majątkowe.

- 7) wprowadzenia do ustawy Prawo działalności gospodarczej¹⁶ instytucji „zawieszenia” działalności gospodarczej oraz nałożenie na organ ewidencji działalności gospodarczej obowiązku

¹³ ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 zez zm.)

¹⁴ patrz komentarz do art. 18a ustawy – system informacji prawnej LEX

¹⁵ zmiany wprowadzone od 1 stycznia 2003 r.

¹⁶ Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.)

informowania o fakcie „zawieszenia” działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę innych organów, w szczególności organów administracji podatkowej oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Kontrola wykazała, iż pracownicy prowadzący działalność gospodarczą „zawieszali” tę działalność w urzędach skarbowych i ZUS-ie, natomiast fakt ten nie miał odzwierciedlenia w prowadzonej przez gminy ewidencji działalności gospodarczej. Po rozpoczęciu prowadzenia działalności, przepisy prawa podatkowego i ubezpieczeniowego, pozwalają przedsiębiorcy na jej „zawieszenie” i „odwieszenie” w dowolnym czasie. Równocześnie ustawa Prawo działalności gospodarczej nie przewiduje możliwości „zawieszenia” działalności gospodarczej. Istnieje więc dysharmonia pomiędzy regulacjami zawartymi w prawie podatkowym i ubezpieczeniowym, a regulacjami zawartymi w prawie działalności gospodarczej. Wprowadzenie obowiązku informowania innych podmiotów przez organ ewidencji odciażyłoby przedsiębiorców od konieczności osobistego informowania organów administracji podatkowej i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o fakcie „zawieszenia” działalności gospodarczej.

Istotne ustalenia kontroli

Kontrolerzy NIK, na podstawie analizy dokumentacji będącej przedmiotem postępowania, w sprawach z zakresu geodezji i kartografii oraz architektury i budownictwa¹⁷, w objętych kontrolą urzędach oraz oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej przez członków rodzin pracowników samorządowych, wydających decyzje administracyjne i kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych ustalili, że:

- w 3 urzędach miast¹⁸ członkowie rodzin:
 - 1) 10 pracowników zatrudnionych w wydziałach geodezji prowadzili działalność gospodarczą w dziedzinie geodezji i kartografii,
 - 2) 18 pracowników zatrudnionych w wydziałach architektury i budownictwa prowadzili działalność gospodarczą w zakresie projektowania i nadzoru w budownictwie

Wśród pracowników, których członkowie rodzin prowadzili działalność gospodarczą 4 osoby posiadały upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych, w tym 3 zajmowały kierownicze stanowiska w komórkach organizacyjnych urzędów.

- w 15 starostwach i 3 powiatowych ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej¹⁹ członkowie rodzin:
 - 1) 34 pracowników, realizujących zadania z zakresu geodezji i kartografii, prowadzili działalność gospodarczą w dziedzinie geodezji i kartografii,
 - 2) 9 pracowników zatrudnionych w wydziałach architektury i budownictwa prowadzili działalność gospodarczą w zakresie projektowania i nadzoru budowlanego,

Wśród pracowników, których członkowie rodzin prowadzili działalność gospodarczą 16 osób sprawowało funkcje kierownicze w komórkach organizacyjnych starostw lub w powiatowych ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, w tym 4 pracowników wydawało decyzje administracyjne w imieniu kierownika urzędu.

- W Urzędzie Miasta w Białymstoku działalność gospodarczą w dziedzinie geodezji i kartografii prowadzili członkowie rodzin 5 pracowników realizujących zadania z zakresu prawa geodezyjnego, w tym żona, 2 córki oraz zięć naczelnika wydziału geodezji i małżonkowie 2 inspektorów w miejskim ośrodku dokumentacji geodezyjnej. Zarejestrowaną działalność w tym zakresie posiadała również żona kierownika referatu geodezji, nie mająca wymaganych uprawnień do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji. Faktycznie prace w ramach tej działalności wykonywał kierownik referatu. Członkowie rodzin pracowników wydziału geodezji zgłosili (łącznie) do miejskiego ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej w 2002 r. 535 prac, a w 2003 r.(do października) 410, co stanowiło 16,3% wszystkich prac zgłoszonych w 2002 r. przez 153 podmioty i 18,1% prac zgłoszonych w 2003 r. przez 128 podmiotów. Działalność usługową w zakresie wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie prowadzili członkowie rodzin 10 pracowników wydziałów Urzędu Miejskiego w Białymstoku: architektury, planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym małżonka

¹⁷ badaniami kontrolnymi objęto 15% decyzji administracyjnych z zakresu prawa budowlanego i 15% decyzji z zakresu prawa geodezyjno- kartograficznego, nie więcej niż po 100

¹⁸ dotyczy: Sosnowca, Kielc, Białegostoku

¹⁹ dotyczy starostw w: Gorzowie W., Nowej Soli, Będzinie, Myślenicach, Malborku, Kielcach, Dębicy, Suwałkach, Sieradzu, Bełchatowie, Chełmie, Hrubieszowie, Elblągu, Oleśnie, Kołobrzegu i podgik-ów w: Środzie Śl., Koszalinie, Międzychodzie

naczelnika wydziału architektury i syn naczelnika wydziału planowania, którzy nie posiadali wymaganych uprawnień zawodowych.

Na podstawie oświadczeń pracowników złożonych kontrolerom NIK ustalono, że członkowie rodzin 18 pracowników w 9 wojewódzkich inspekcjach geodezyjnych i kartograficznych²⁰ prowadzili działalność gospodarczą w zakresie geodezji i kartografii, w tym członkowie rodzin 3 pracowników nie posiadali wymaganych uprawnień zawodowych.

- *W toku kontroli Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjnej i Kartograficznej w Białymstoku stwierdzono, że zatrudniona na stanowisku inspektora wojewódzkiego pracownica brała udział w realizacji wszystkich zleceń na usługi w dziedzinie geodezji przyjmowanych przez firmę jej męża. Stwierdzono również, że podpisała co najmniej 39 prac geodezyjno-kartograficznych zrealizowanych na terenie miasta Białegostoku i powiatu białostockiego. Pracownica ta była w firmie męża jedyną osobą posiadającą wymagane uprawnienia zawodowe.*

Członkowie rodzin 6 pracowników powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego prowadzili działalność gospodarczą w zakresie architektury i budownictwa.

- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Krakowie stwierdzono, że Powiatowy Inspektor²¹ powierzył obowiązki kontrolne, na podstawie umów o dzieło, członkom rodzin 3 pracownic Inspektoratu (mężom). Ustalono, że czynności kontrolne wykonywane były wspólnie przez pracowników i członków ich rodzin, co znalazło odzwierciedlenie w podpisach na protokołach kontroli.*

²⁰ dotyczy: Białegostoku, Gdańska, Katowic, Krakowa, Łodzi, Olsztyna, Rzeszowa, Warszawy, Wrocławia.

²¹ powiatowy inspektor zatrudniony od 1 lipca 1999 r. do 31 października 2003 r.

ZAŁĄCZNIK 2

Informacja o wynikach kontroli prywatyzacji Polskich Linii Lotniczych LOT SA

(wrzesień 2004)

Podsumowanie wyników kontroli

Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia pod względem rzetelności, celowości i gospodarności przygotowanie i przeprowadzenie przez Ministra Skarbu Państwa procesu prywatyzacji Polskich Linii Lotniczych LOT S.A., bowiem nie został osiągnięty żaden z jej celów założonych w przyjętej przez Radę Ministrów strategii. Niezrealizowanie zakładanej strategii było wynikiem błędnych decyzji Ministra Skarbu Państwa, jego nierzetelności w ocenie sytuacji ekonomicznej Spółki, niefachowości kadry urzędniczej oraz nierzetelnego, bo nie zapewniającego przejrzystości postępowania prywatyzacyjnego.

W wyniku umów prywatyzacyjnych z dnia 18 listopada 1999 r. do budżetu państwa jednorazowo w 2000 r., wpłynęła równowartość kwoty 33,8 ml USD (ok. 136 ml zł) z tytułu sprzedaży akcji PLL LOT S.A. Biorąc pod uwagę, że w niecałe 2 lata po tej transakcji Skarb Państwa zasilił, stojącą na progu bankructwa, PLL LOT S.A. aportem o wartości ok. 400 ml zł, można stwierdzić, że de facto do przeprowadzonego procesu prywatyzacji dołożono z majątku Skarbu Państwa ok. 264 ml zł. Jednocześnie prawa właścicielskie Skarbu Państwa (ponad 67% akcji PLL LOT S.A.) zostały ograniczone, ponieważ syndyk masy upadłościowej (od 2001r.) inwestora strategicznego SAirLines Europe B.V. - dysponując pakietem mniejszościowym akcji Spółki (25,1%) - posiada znaczące uprawnienia przy podejmowaniu decyzji w sprawach Spółki.

Nieudanej prywatyzacji LOT-u towarzyszyły również inne nieprawidłowości polegające na:

1. nie wykorzystaniu przez Zarząd PLL LOT S.A. możliwości zmniejszenia kosztów usług doradczych świadczonych w procesie prywatyzacji, wynoszących kwotę 26.493.070zł., co było działaniem niegospodarnym;
2. nierzetelnym sprawowaniu nadzoru Ministra Skarbu Państwa nad PLL LOT S.A., co skutkowało pobieraniem dodatkowych nieuprawnionych wynagrodzeń przez członków Zarządu Spółki za usługi doradcze świadczone na rzecz SAirGroup;
3. powstaniu możliwości wykorzystywania pozycji urzędników służby cywilnej zatrudnionych w Ministerstwie Infrastruktury i Urzędzie Lotnictwa Cywilnego poprzez nabywanie od PLL LOT S.A. „biletów na okaziciela” oraz prywatnych biletów dla siebie i rodzin, na preferencyjnych warunkach.

Synteza wyników kontroli

2.1. W ocenie NIK, niecelowa była decyzja Ministra SP o włączeniu PLL LOT S.A. do sojuszu Qualiflyer Group (QFG). Minister opierając się na rekomendacji doradcy prywatyzacyjnego mylnie przyjął, że jest to silny alians strategiczny, w którym wiodącym podmiotem był holding SAirGroup. Alians QFG dopiero budował swoją pozycję na rynku przewozów lotniczych, a fundamentalny przewoźnik sojuszu Swissair zbankrutował jesienią 2001 r. W tym samym roku zbankrutowała również Sabena, która miała być przykładem silnego członka tego aliansu.

2.2. Minister SP nie dokonał rzetelnej oceny możliwości sfinansowania, z jednej strony – budowy warszawskiego węzła tranzytowego i spełnienia zobowiązań zawartych w podpisanych umowach prywatyzacyjnych, w tym pakietu socjalnego dla pracowników PLL LOT S.A., a z drugiej strony odzyskania płynności finansowej i przywrócenia rentowności Spółki. W rezultacie nie powstały warunki umożliwiające jej strategiczny rozwój, co miało się wiązać ze wzmocnieniem struktury

organizacyjnej i finansowej, usprawnieniem działalności operacyjnej, odzyskaniem płynności finansowej oraz przywróceniem rentowności, a w konsekwencji nie dokonano, założonej restrukturyzacji finansowej Spółki. W 2001 r. LOT stanął na progu bankructwa, wobec czego dla ratowania Spółki Skarb Państwa wniósł aport w wysokości ok. 400 ml zł. W ocenie NIK, konieczność zastosowania działań ratunkowych świadczy o nierzetelnym i niegospodarnym nadzorze właścicielskim Ministra SP, w ramach którego nie dostrzeżono zagrożeń kosztujących Skarb Państwa nieplanowane inwestycje kapitałowe.

2.3. Na skutek podjęcia przez Ministra SP nietrafnych decyzji prywatyzacyjnych, tj. włączenia LOT – u do sojuszu QFG i nierzetelnej oceny sytuacji ekonomicznej Spółki nie nastąpił zakładany wzrost przychodu Skarbu Państwa ze sprzedaży akcji PLL LOT S.A. oraz wzrost ich wartości. W konsekwencji, w ponad 4 lata po zawarciu umów prywatyzacyjnych inwestorem strategicznym PLL LOT S.A. nie jest przewidywany inwestor zagraniczny – SAirLines Europe B.V., lecz Skarb Państwa. Jednocześnie, uprawnienia Ministra SP wobec Spółki są ograniczone, ze względu na postanowienia umów prywatyzacyjnych oraz jej statut. Zapewniają one bowiem silną pozycję decyzyjną posiadaczowi pakietu mniejszościowego (25,1%), którym został syndyk masy upadłościowej SAirLines Europe B.V.

2.4. Zgodę na powyższą sprzedaż akcji LOT-u wydał minister właściwy do spraw transportu, mimo, że we wstępnej fazie opiniowania projektów wskazał na szereg zagrożeń związanych z wyborem holdingu SAirGroup i aliansu QFG oraz przyjętymi dla Spółki założeniami rozwojowymi. NIK pozytywnie ocenia rzetelne – bo aktywne i staranne – opiniowanie projektów prywatyzacji przedkładanych ministrowi właściwemu do spraw transportu. Tym niemniej NIK stwierdza, że pod względem celowości były to działania nieskuteczne, bowiem minister właściwy do spraw transportu uzgodnił kwestionowany wcześniej sposób prywatyzacji w kształcie zaproponowanym przez Ministra Skarbu Państwa, zgodnym z sugestiami doradcy prywatyzacyjnego.

2.5. Próbę zapoczątkowania działań na rzecz dalszej sprzedaży akcji PLL LOT S.A. podjęto w urzędzie Ministra SP w lipcu 2001 r., czyli na trzy miesiące przed przedstawieniem przez Zarząd Spółki danych o zagrożeniu upadłością. Zaproponowane rozwiązania były niezgodne z art. 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o przekształceniu własnościowym przedsiębiorstwa państwowego Polskie Linie Lotnicze „Lot”²² i w ocenie NIK również nierzetelne z punktu widzenia ochrony interesów Skarbu Państwa i Spółki. Tak przygotowane projekty działań nielegalnych i niecelowych świadczą o niefachowości urzędników Ministra SP.

2.6. W ocenie NIK, w trakcie przygotowania prywatyzacji Minister SP nie dokonał rzetelnej analizy uwarunkowań ekonomicznych, będących podstawą decyzji prywatyzacyjnych, a kluczowym decyzjom zmierzającym do popisania umów prywatyzacyjnych towarzyszył widoczny pośpiech. Minister działał nierzetelnie faktycznie przekazując prowadzenie prywatyzacji w ręce doradcy prywatyzacyjnego, a następnie bezkrytycznie akceptując jego opinie i rekomendacje, nie poddając ich żadnej weryfikacji. Powyższe, zdaniem Izby, również przyczyniło się do nieosiągnięcia założonych w strategii celów prywatyzacji PLL LOT S.A.

2.7. Nierzetelność w prowadzeniu prywatyzacji wynikała również z akceptowania przez Ministra SP niejasnych zasad postępowania prywatyzacyjnego. Ofertę na świadczenie usług doradczych złożyło konsorcjum Dresdner Kleinwort Benson i Business Management & Finance S.A. i ono faktycznie pełniło funkcję doradcy, pomimo że umowę z Ministrem SP podpisało Konsorcjum Kleinwort Benson Ltd. i Business Management & Finance S.A. W okresie zbieżnym z prywatyzacją PLL LOT S.A. Konsorcjum Dresdner Kleinwort Benson pełniło funkcję doradcy dla SAirGroup. Minister SP nie reagował jednak, mimo, że postanowienia umowy z dnia 14 lipca 1998 r. o doradztwo prywatyzacyjne zobowiązywało Konsorcjum do niepodjęmowania działalności sprzecznej z pracą wykonywaną przez nie na rzecz Ministra SP oraz do niepozostawiania w stosunku zależności bądź dominacji z podmiotami prowadzącymi konkurencyjną działalność w stosunku do PLL LOT S.A.

2.8. Bez wykorzystania możliwości zmniejszenia kosztów Zarząd PLL LOT S.A. wydatkował łącznie kwotę 26.493.070zł na usługi doradcze świadczone przez doradców prywatyzacyjnych, tj. firmy McKinsey&Company oraz Kleinwort Benson Ltd i Business Management & Finance S.A., Najwyższa Izba Kontroli ocenia, iż brak dbałości o zmniejszenie kosztów było działaniem niegospodarnym. Przedstawiciel Zarządu PLL LOT S.A., stale współpracujący z Ministrem SP nad prywatyzacją LOT – u, nie podjął działań w celu określenia zadań dla firmy Kleinwort Benson Ltd i Business

²² Dz. U. Nr 61, poz. 260 ze zm.

Management & Finance S.A., której opracowania okazały się nieprzydatne dla Spółki. Znaczne kwoty związane z usługami tej firmy obciążyły LOT, i w przypadku rzeczywistej przydatności tych opracowań, pozyskanie ich przez Spółkę mogłoby wpłynąć na znacznie zmniejszenie kosztów związanych z zawarciem umowy z firmą McKinsey&Company, gdyż przedmiot obu usług doradczych zawierał elementy wspólne.

2.9. NIK pozytywnie ocenia, jako skuteczne dla poprawy sytuacji gospodarczej Spółki, podjęcie przez Zarząd PLL LOT S.A. w 2001 r. działań określonych w Programie Zmian LOT 2001, mających na celu zminimalizowanie dla Spółki skutków światowego kryzysu w lotnictwie. Jednakże NIK stwierdziła, że dopiero podwyższenie przez Skarb Państwa kapitału zakładowego LOT-u o ok. 400 ml zł. zdecydowało o uchronieniu Spółki przed upadłością.

2.10. Wskazywane już powyżej nierzetelne sprawowanie przez Ministra Skarbu Państwa nadzoru właścicielskiego nad PLL LOT S.A. umożliwiło pobieranie przez członków Zarządu Spółki nieuprawnionych wynagrodzeń od SAirGroup za usługi doradcze (konsultacyjne) – co było sprzeczne z art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.²³ Minister dopuścił do zaistnienia takiej sytuacji mimo, że radzie nadzorczej przewodniczył wicedyrektor departamentu MSP zajmującego się prywatyzacją, a następnie nadzorem nad PLL LOT S.A.

2.11. Minister właściwy do spraw transportu i Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego dopuścili do zaistnienia możliwości wykorzystywania pozycji urzędników służby cywilnej zatrudnionych w tych urzędach, wobec PLL LOT S.A. poprzez nabywanie przez nich „biletów na okaziciela” oraz biletów prywatnych dla siebie i rodzin, na preferencyjnych warunkach. Zdaniem NIK, takie postępowanie mogło wpływać na brak bezstronności urzędników przy podejmowaniu decyzji w sprawach Spółki, a stosowanie takiej praktyki Izba ocenia jako nierzetelne.

2.12. Niezgodnie z § 127 zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r.²⁴ w sprawie zasad techniki prawodawczej, bo z 9-miesięcznym opóźnieniem, wynikającym z wadliwego przygotowywania kolejnych wersji projektu, minister właściwy do spraw transportu wydał rozporządzenie w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym. Stosownie do ww. przepisu, ten akt wykonawczy powinien wejść w życie w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze²⁵, tj. z dniem 17 listopada 2002 r.

2.13. Nielegalnie, bo z pominięciem przepisów ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim²⁶, Zarząd PLL LOT S.A. zawarł cztery umowy z podmiotami zagranicznymi. Stwierdzono, że umowy te sporządzono tylko w angielskiej wersji językowej, pomimo ustawowego zakazu posługiwania się w obrocie prawnym na terytorium RP wyłącznie obcojęzycznymi określeniami.

Uwagi i wnioski

Wyniki kontroli wskazują na niezadowalającą realizację przez Ministra Skarbu Państwa funkcji właścicielskich i prywatyzacyjnych w stosunku do PLL LOT S.A. Jest to Spółka działająca na skomplikowanym rynku, wykonująca zadania przewoźnika narodowego, w którym przeważający kapitał należy do Skarbu Państwa. Jej nadzorowanie wymaga specjalistycznej wiedzy, a przede wszystkim systematycznego monitorowania i odpowiedniego wczesnego reagowania w sytuacjach, które wskazują na stan zagrożenia interesu tak Skarbu Państwa jak i samej Spółki. Dlatego też Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do:

Prezesa Rady Ministrów o podjęcie działań zmierzających do:

- pilnego przygotowania, przez ministrów właściwych do spraw Skarbu Państwa i transportu, wariantowej strategii działań i dalszej prywatyzacji PLL LOT S.A., w tym działań mających na celu dostosowanie uprawnień Skarbu Państwa jako współnika w tej Spółce do wysokości posiadanych akcji,
- prowadzenia stałego systematycznego monitoringu nad sprawami PLL LOT S.A., w szczególności w zakresie potencjalnych potrzeb dotyczących jej dokapitalizowania,
- wprowadzenia i przestrzegania zasady ścisłej współpracy, przy analizowaniu i podejmowaniu istotnych decyzji w sprawach LOT - u, między ministrami właściwymi do spraw Skarbu Państwa,

²³ Dz.U. Nr 106, poz. 679 ze zm.

²⁴ Dz.U. Nr 100, poz.908. Zgodnie z tym przepisem rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której ma być wydane.

²⁵ Dz. U. Nr 130, poz. 1112.

²⁶ Dz. U. Nr 90, poz. 99 ze zm.

transportu i finansów, przy udziale specjalistów z Urzędu Lotnictwa Cywilnego oraz Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, ze względu na to, że część spraw dotyczących LOT -u wiąże się z angażowaniem środków publicznych,

- podjęcia działań, w zakresie kompetencji poszczególnych ministrów, uniemożliwiających osobom, które naruszyły przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne²⁷ zajmowanie stanowisk w administracji publicznej oraz związanych z reprezentowaniem Skarbu Państwa w podmiotach z udziałem mienia publicznego lub zarządzanie takimi podmiotami,
- określenia zasad korzystania z biletów lotniczych przez urzędników służby cywilnej.

W celu wyeliminowania stwierdzonych w toku niniejszej kontroli nieprawidłowości i uchybień, Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniach pokontrolnych skierowała wnioski do:

Ministra Skarbu Państwa o kontynuowanie dalszych działań prywatyzacyjnych przy uwzględnieniu ochrony interesów Skarbu Państwa, a w szczególności:

- określenie strategii dalszej prywatyzacji PLL LOT S.A. w tym strategii właścicielskiej w stosunku do Spółki, z uwzględnieniem warunków dotyczących ewentualnego dalszego podwyższania udziału Skarbu Państwa w kapitale Spółki,
- dokonywanie analiz propozycji doradców prywatyzacyjnych w celu umożliwienia ich rzetelnej weryfikacji,
- dokonanie wszechstronnej analizy sytuacji ekonomicznej PLL LOT S.A. oraz uwarunkowań prawnych, marketingowych, organizacyjnych Spółki dla potrzeb wykonywania praw Skarbu Państwa z akcji i podejmowania decyzji prywatyzacyjnych,
- podjęcie ścisłej współpracy z Ministrem Infrastruktury przy określaniu kierunków i sposobu realizacji dalszych działań prywatyzacyjnych,
- sprawowanie rzetelnego nadzoru właścicielskiego nad PLL LOT S. A. w celu ochrony interesów Skarbu Państwa.

Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego o podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie korzystania przez pracowników podległego Urzędu z biletów lotniczych PLL LOT S.A. na preferencyjnych warunkach.

Ministra Infrastruktury o podjęcie działań mających na celu:

- korzystanie przez Ministerstwo Infrastruktury z usług, świadczonych przez PLL LOT S.A., w sposób wykluczający wątpliwości co do obiektywnego sprawowania przez Ministra funkcji nadzorczej i kontrolnej wobec tego podmiotu.
- wzmoczenie dyscypliny działalności legislacyjnej, w celu zapewnienia wydawania aktów wykonawczych do ustaw zgodnie z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej.

²⁷ Dz. U. z 1997 r., Nr 106, poz. 679 ze zm.

Informacja o wynikach kontroli sprawowania zapobiegawczego i bieżącego nadzoru przez Państwową Inspekcję Sanitarną

(lipiec 2004)

Podsumowanie wyników kontroli.

Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez PIS zadań ustawowych, w zakresie sprawowania zapobiegawczego i bieżącego nadzoru sanitarnego, mimo stwierdzenia szeregu nieprawidłowości w jej funkcjonowaniu.

Do istotnych nieprawidłowości należy zaliczyć wadliwe dokumentowanie nadzoru sanitarnego, niewydawanie decyzji administracyjnych - mimo stwierdzenia uchybień sanitarnych, prolongowanie terminów likwidacji uchybień - podejmowane bez właściwej analizy składanych wniosków. Ponadto, część pracowników PIS w ramach środka specjalnego świadczyła odpłatnie usługi podmiotom podlegającym nadzorowi sanitarnemu PIS lub prowadziła działalność gospodarczą, także podlegającą temu nadzorowi, co stwarzało konflikt interesów.

Zdaniem NIK, ustalenia niniejszej kontroli potwierdzają istnienie nadal wielu nieprawidłowości, na które Izba zwracała uwagę podczas poprzedniej kontroli przeprowadzonej na przełomie lat 2000-2001²⁸.

Synteza wyników kontroli

- 2.1.** Do dnia zakończenia kontroli Minister Zdrowia nie określił w drodze rozporządzenia jednolitych form nadzoru sanitarnego oraz warunków dokonywania ocen stanu sanitarno-epidemiologicznego, do czego był zobowiązany na podstawie delegacji zawartej w art. 22 ustawy o PIS. Brak przepisu wykonawczego do ustawy od ponad 18 lat może stanowić istotne utrudnienie realizacji zadań przez PIS.
- 2.2.** Utrudnieniem dla właściwego i skutecznego likwidowania potencjalnych zagrożeń sanitarno-epidemiologicznych była niepełna wiedza kontrolowanych stacji o liczbie podmiotów podlegających nadzorowi sanitarnemu. Podstawowym jej źródłem były bowiem, nie zawsze aktualne, dane pochodzące od organów rejestrujących działalność gospodarczą. Stacje podejmowały działania w celu uzupełniania ewidencji nadzorowanych podmiotów m. in. poprzez pozyskiwanie wiedzy o innych działających podmiotach podczas sprawowanego w terenie nadzoru PIS lub korzystały z informacji zawartych w materiałach reklamowych. W ten sposób postępowało 12 (30%) kontrolowanych powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych. Należy jednak zauważyć, że w przypadku dużych aglomeracji miejskich, na których terenie funkcjonowało nawet kilkanaście tysięcy obiektów, działania takie są mało skuteczne.
- 2.3.** Powszechna była praktyka prolongowania terminów usunięcia uchybień naruszających wymagania higieniczne i zdrowotne przez wszystkich kontrolowanych państwowych inspektorów sanitarnych. W badanym okresie przedłużane były terminy wykonania co siódmej decyzji, przy czym niemal każdy wniosek o odroczenie był uwzględniany. Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia działalność 8 kontrolowanych państwowych inspektorów sanitarnych (16%), którzy udzielali prolongat bez należytego zbadania ich zasadności. Uwzględniano wnioski składane po upływie wyznaczonego terminu do usunięcia nieprawidłowości. Udzielane prolongaty, w skrajnych przypadkach, prowadziły do wieloletniego tolerowania istniejących uchybień. Nie

²⁸ Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli bieżącego nadzoru sanitarnego sprawowanego przez Inspekcję Sanitarną, w warunkach reformy administracji publicznej - Warszawa, maj 2001 r. (DZiKF-41006-2000).

wykorzystywano środków przewidzianych prawem dla zapewnienia wykonania decyzji, takich jak upomnienia i grzywny.

- 2.4. Niemal wszystkie kontrolowane stacje prowadziły działalność usługową w ramach środka specjalnego²⁹, a uzyskane w 2002 r. przez nie przychody odpowiadały 28% środków otrzymanych z budżetu państwa oraz 26% w I półroczu 2003 r. (w skali kraju relacje te wynosiły 41% i 30%).

Należy zauważyć, że podmioty zlecające usługi w ramach środka specjalnego najczęściej podlegały ustawowemu nadzorowi PIS. Część pracowników PIS wykonywała te same czynności w ramach obowiązków służbowych i świadczonych usług, co wynikało m.in. z posiadanych przez nich kwalifikacji (usługi takie realizowało ok. 50% pracowników kontrolowanych stacji). Zdaniem NIK, przepisy zezwalające na taką praktykę i samą praktykę, należy zdecydowanie ocenić negatywnie. Działalność taka podważa bowiem bezstronność PIS w relacjach z usługobiorcami, podlegającymi ustawowemu nadzorowi, prowadzi nieuchronnie do występowania konfliktu interesów. Może stanowić również podłoże zjawisk korupcyjnych.

Pozyskanie środków finansowych w ramach świadczonych usług w części odbywało się kosztem realizacji zadań ustawowych PIS. Liczba badań laboratoryjnych wykonanych w ramach środka specjalnego była w 2002 r. o 16% wyższa niż w zakresie nadzoru ustawowego i o 18% w I połowie 2003 r. W 16 stacjach usługi były wykonywane w godzinach służbowych, przy czym w 12 z nich pracownicy nie pobierali za to dodatkowego wynagrodzenia. Wpływy ze świadczonych usług w niemal 80% przeznaczane były na bieżącą działalność stacji, z tego ok. 22% na wynagrodzenia.

- 2.5. W 24 badanych stacjach (49%) stwierdzono nieprawidłowości w rozliczaniu działalności prowadzonej w ramach środka specjalnego:

- 15 stacji (31%) nieterminowo, i w niewłaściwej wysokości, dokonało obowiązkowych w 2002 r. wpłat do budżetu państwa 20% od planowanych wpływów środka specjalnego³⁰, w ogólnej kwocie 2.066 tys. zł. Stanowiło to 22% wszystkich zobowiązań kontrolowanych stacji wobec skarbu państwa. Na dzień zakończenia kontroli 6 stacji (13%) nie uregulowało jeszcze wpłat w wysokości 802 tys. zł (8,5%). Opóźnienia wpłat, w skrajnych wypadkach, sięgały 1 roku,
- 3 stacje nie miało poprawnie opracowanych zasad kalkulowania kosztów świadczonych usług, kolejne 2 w ogóle ich nie opracowały,
- 4 stacje nieprawidłowo wypłacały pracownikom wynagrodzenia,

- 2.6. Stwierdzono przypadki nie wyłączania pracowników PIS od udziału w postępowaniu w sprawie, mimo występowania okoliczności to uzasadniających, na podstawie art. 24 kpa³¹. W kontrolowanym okresie 8 pracowników PIS uczestniczyło w odbiorze 148 obiektów, których projekty uprzednio opiniowali jako rzeczoznawcy w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej.

- 2.7. Do innych działań naruszających obowiązujące normy prawne należały:

- przypadki zaniechania wydania decyzji administracyjnych przez 30 skontrolowanych państwowych inspektorów sanitarnych, w sytuacji stwierdzenia uchybień sanitarnych, mimo takiego obowiązku wynikającego z art. 27 ustawy o PIS, przy czym u 7 inspektorów były to przypadki jednostkowe, a u pozostałych dotyczyły od 10 do 15% wszystkich uchybień,

²⁹ Stacje sanitarno-epidemiologiczne są zakładami opieki zdrowotnej finansowanymi z budżetu państwa. Jako jednostki budżetowe pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu państwa. Ponadto mogą w ramach prowadzonego środka specjalnego wykonywać usługi odpłatne, na zasadzie zlecenia tych usług i za umownie ustaloną zapłatą, w zakresie badań, pomiarów i innych czynności nie wynikających z ustawowego nadzoru. Środki finansowe uzyskane z tych opłat powinny być przeznaczone na usprawnienie funkcjonowania PIS. Działalność usługowa nie może odbywać się ze szkodą dla realizacji przez stacje ustawowych zadań Inspekcji Sanitarnej (art. 35 ust. 5 ustawy o PIS).

³⁰ zgodnie z art. 21 ustawy z dnia 19 grudnia 1998 r. o finansach publicznych – t. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

³¹ Zgodnie z art. 24 § 1 pkt 4 kpa pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie, w której był świadkiem lub biegłym.

- wadliwe sprawowanie nadzoru sanitarnego, stwierdzone w ok. 35% stacji. Decyzje, jak i poprzedzające ich wydanie dokumenty, nie odpowiadały wymogom określonym w kpa oraz ustawie o PIS. Wady te, w postaci np. nieokreślenia terminu likwidacji uchybień, braku kompletu niezbędnych dokumentów, zaniechania sporządzenia protokołów kontroli, miały istotny, negatywny wpływ na eliminowanie uchybień sanitarnych.
- zaniedbanie przez 3 stacje (6%) obowiązku zawiadamiania o stwierdzonych uchybieniach jednostek lub organów powołanych do sprawowania nadzoru nad kontrolowaną jednostką, wbrew dyspozycji zawartej w art. 30 ustawy o PIS.

2.8. Stwierdzono również pojedyncze przypadki uczestnictwa pracowników PIS w postępowaniu, mimo że prowadzili oni, lub ich rodziny, działalność gospodarczą podlegającą nadzorowi sanitarnemu tej stacji. Takie zachowania sprzyjają korupcji. Należy zauważyć, że problematyka ta nie była przedmiotem kontroli ze strony państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych, jakie prowadzili oni w powiatowych stacjach sanitarno-epidemiologicznych.

NIK pozytywnie ocenia podjęcie przez dyrektorów 21 stacji (43%) działań mających zapobiegać korupcji, np. poprzez zawieranie z pracownikami umów o zakazie konkurencji, czy składania przez nich oświadczeń o nie prowadzeniu działalności gospodarczej, choć obowiązujące normy prawne tego nie wymagają. Pozostali kierownicy kontrolowanych stacji nie dostrzegali wagi tego problemu. Nie posiadali żadnej wiedzy w tym zakresie, bądź nie dysponowali dowodami, że pracownicy nie prowadzą działalności konkurencyjnej lub innej mogącej wywoływać wątpliwości co do ich bezstronności.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości finansowe w postaci:

- dokonania wpłat do budżetu państwa nieterminowo i w niewłaściwej (zaniżonej) wysokości - 2.066 tys. zł,
- nie uregulowania wpłat do budżetu państwa w wysokości 802 tys. zł.

Odzyskana została kwota 731,1 tys. zł.

NIK podjęła działania w celu odzyskania 19,3 tys. zł.

Uwagi i wnioski

- 1) Do najistotniejszych problemów prezentowanych w niniejszej informacji należy zagadnienie finansowania PIS. Przyjęcie założenia, że PIS otrzymuje z budżetu państwa niewystarczającą ilość środków, by wykonywać swoje ustawowe obowiązki i jednocześnie upoważnienie jej do odpłatnego wykonywania usług zleczanych m. in. przez jednostki podlegające ustawowemu nadzorowi PIS (w ramach środka specjalnego), stwarza sytuację konfliktu interesów.

Ustalenia niniejszej kontroli potwierdzają nadto krytyczne stanowisko, jakie prezentowała już Najwyższa Izba Kontroli, dokonując oceny funkcjonowania środka specjalnego w wyniku innych przeprowadzonych kontroli³². Izba widzi potrzebę wprowadzenia zmian w systemie budżetowym i rezygnację z tej formy gospodarowania środkami publicznymi.

- 2) Błędem obowiązującego systemu funkcjonowania PIS jest również regulacja prawna dopuszczająca możliwość wykonywana przez pracowników stacji sanitarno-epidemiologicznych, posiadających uprawnienia rzeczoznawców, działalności gospodarczej na własny rachunek, zbieżnej z zadaniami PIS.

Stwierdzone przypadki uczestnictwa rzeczoznawców w odbiorze obiektów, których dokumentację projektową uprzednio opiniowali, stanowiły nie tylko naruszenie obowiązujących norm prawnych, ale także zasad etycznych, jakimi powinny kierować się organy administracji publicznej. Takie postępowanie podważa zaufanie obywateli do organów państwa i tworzy sytuację korupcjogenną.

Zdaniem NIK, celowe jest wprowadzenie regulacji umożliwiających wyeliminowanie sytuacji wykonywania przez pracowników PIS zajęć pozostających w

³² patrz opracowanie NIK: Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2003 r., Warszawa, czerwiec 2004 r. str. 227 – 236.

sprzeczności z ich obowiązkami albo mogących wywoływać podejrzenia o stronnictwo lub interesowność.

- 3) Podejmowane przez PIS różne doraźne działania zmierzające do zmniejszania liczby podmiotów pozbawionych nadzoru sanitarnego, nie mogą być, zdaniem NIK, w pełni skuteczne, bowiem cel taki może być osiągnięty tylko w wyniku ustanowienia rozwiązań systemowych.

W tym stanie rzeczy Najwyższa Izba Kontroli widzi potrzebę:

1. Rozważenia celowości znówelizowania ustawy o PIS w zakresie wprowadzenia zakazu podejmowania przez pracowników stacji sanitarno-epidemiologicznych działalności gospodarczej zbieżnej z zadaniami stacji, w tym także wykonywania uprawnień rzeczoznawcy do spraw sanitarnohigienicznych, o którym mowa w art. 34 ww. ustawy. Dotychczasowe rozwiązania prawne nie wymuszają zachowań prawidłowych, zatem dodatkowe ograniczenia powinny wiązać się z określonymi sankcjami w przypadku ich naruszenia.
2. Pilnego wydania przez Ministra Zdrowia rozporządzenia określającego jednolite formy nadzoru sanitarnego oraz warunki dokonywania ocen stanu sanitarno-epidemiologicznego, zgodnie z art. 22 ustawy o PIS.
3. Przeanalizowania przez Radę Ministrów obowiązujących przepisów i zaproponowanie dokonania ich nowelizacji w celu zapewnienia dostarczenia PIS bieżących informacji o wszystkich podmiotach podlegających ustawowemu nadzorowi sanitarnemu.

ZAŁĄCZNIK 4

Informacja o wynikach kontroli przygotowania i produkcji dowodów osobistych

(luty 2004)

Podsumowanie wyników kontroli

Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W ocenie NIK w trakcie przygotowania jak i produkcji dokumentów osobistych MSWiA nie zabezpieczyło w sposób należyty interesów Skarbu Państwa i obywateli RP. Wyniki kontroli wykazały bowiem nieprawidłowości zarówno na etapie sporządzania umowy jak i w trakcie jej realizacji, ponieważ:

- nie zapewniono w umowie przejęcia przez MSWiA praw autorskich do oprogramowania dedykowanego do systemu teleinformatycznego³³ wykorzystywanego przy personalizacji i wydawaniu dokumentów osobistych. Uniemożliwiło to Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji jak i CPD MSWiA dokonanie samodzielnej oceny poziomu bezpieczeństwa systemu teleinformatycznego, a także może niekorzystnie wpływać na koszty usług serwisowania tego systemu, finansowanych ze środków budżetowych,
- nie sprawowano rzetelnie nadzoru nad wykonaniem przedmiotu umowy, w konsekwencji czego Wykonawca nie zrealizował lub zrealizował niezgodnie z umową szereg zadań mających istotny wpływ na zapewnienie sprawnego i bezpiecznego procesu personalizacji dokumentów oraz na bezpieczeństwo przetwarzanych danych osobowych obywateli. Ponadto, do realizacji umowy dopuszczono trzy firmy, które nie posiadały świadectw bezpieczeństwa przemysłowego pomimo, że realizowały zadania związane z dostępem do informacji niejawnych, stanowiących tajemnicę państwową.

Przy przetwarzaniu danych osobowych w celu personalizacji dokumentów osobistych nie przestrzegano niektórych przepisów dotyczących ochrony danych osobowych, w tym również nakładających na administratora danych obowiązek zgłoszenia zbioru danych osobowych do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych. Ponadto, pomimo że w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji i w CPD MSWiA opracowano instrukcję określającą szczególne wymagania bezpieczeństwa systemu i sieci teleinformatycznych funkcjonujących przy personalizacji dokumentów oraz podjęto działania zmierzające do jej wdrożenia, to jednak do dnia zakończenia kontroli dokument ten nie został wdrożony do realizacji.

W toku kontroli stwierdzono jeden przypadek naruszenia przepisów ustawy antykorupcyjnej przez pracownika MSWiA.

Synteza wyników kontroli

W wyniku przeprowadzonej kontroli NIK stwierdziła, że:

- 2.1. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zawierając z Konsorcjum składającym się z Drukarni Skarbowej i węgierskiej firmy Multipolaris Kft. umowę nie zagwarantował w umowie przejęcia przez Zamawiającego praw autorskich do oprogramowania, a w konsekwencji dostępu do kodów źródłowych do wykonanego w ramach umowy oprogramowania dedykowanego do systemu teleinformatycznego wykorzystywanego przy personalizacji i wydawaniu dokumentów osobistych nowego wzoru. Zdaniem NIK może to niekorzystnie wpływać na koszty usług serwisowania tego systemu finansowane ze środków budżetowych, a także uniemożliwia dokonanie przez Zamawiającego we własnym zakresie oceny poziomu jego bezpieczeństwa. Ponadto, zawarte w umowie postanowienia dotyczące opłat za

³³

Oprogramowanie dedykowane do systemu teleinformatycznego oznacza oprogramowanie autorskie opracowane przez Wykonawcę umowy.

przesyłanie danych z urzędów gmin do CPD MSWiA za pośrednictwem sieci GSM spowodowały powstanie sporu pomiędzy Zamawiającym a Wykonawcą co do obowiązku ponoszenia kosztów związanych z teletransmisją danych. Wykonawca, który do dnia zakończenia kontroli ponosił opłaty z tego tytułu stoi na stanowisku, iż umowa nie nakłada na niego takiego obowiązku. W ocenie NIK postanowienia umowy jednoznacznie jednak wskazują na Wykonawcę, jako stronę umowy zobowiązaną do przesyłania danych, a tym samym do ponoszenia kosztów przesyłu.

- 2.2. Aneksem Nr 1 z dnia 17 października 2000 r. dokonano niekorzystnej dla Zamawiającego zmiany w umowie w zakresie możliwości jej wypowiedzenia w trybie natychmiastowym przez Zamawiającego, w przypadku zwłoki w wykonaniu zobowiązań Wykonawcy. Zmiana ta polegała na wydłużeniu terminu zwłoki uprawniającego do takiego wypowiedzenia z 30 na 120 dni. Zdaniem NIK było to działanie niecelowe.
- 2.3. W MSWiA nie sprawowano rzetelnie nadzoru nad wykonaniem umowy. W konsekwencji nie wyegzekwowano od Wykonawcy wykonania w całości zadań określonych w umowie, pomimo że upłynęły ponad dwa lata od ostatecznego terminu ich realizacji. Zaznaczyć przy tym należy, że Wykonawca szeregu zadań nie zrealizował w ogóle lub zrealizował w sposób niezgodny z umową, co niekorzystnie wpływa na sprawne i bezpieczne personalizowanie dokumentów oraz stwarza potencjalne zagrożenia dla bezpieczeństwa eksploatowanego systemu teleinformatycznego, a tym samym pełnego bezpieczeństwa danych osobowych obywateli RP przetwarzanych w związku z wydawaniem dowodów osobistych i paszportów. Ponadto, do dnia zakończenia kontroli, MSWiA nie dokonało rozliczenia dostarczonego w ramach umowy sprzętu i oprogramowania oraz nie wprowadziło w ewidencji księgowej zapisów ilościowo-wartościowych.
- 2.4. W MSWiA jak i w CPD MSWiA nie zachowano również niektórych istotnych wymogów określonych w przepisach dotyczących ochrony danych osobowych, w szczególności nie został zgłoszony do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych, zwanemu dalej „GIODO” zbiór danych osobowych przetwarzanych w związku z personalizacją dokumentów osobistych. Ponadto stwierdzono, że jakkolwiek w MSWiA i w CPD MSWiA podjęto działania zmierzające do opracowania i wdrożenia szczególnych wymagań bezpieczeństwa systemu i sieci teleinformatycznych funkcjonujących w zakresie personalizacji dokumentów, zwanego dalej „SWBS”, to jednak do dnia zakończenia kontroli dokument ten nie został wdrożony do realizacji.
- 2.5. Do realizacji przedmiotu umowy dopuszczono trzy firmy, które nie posiadały świadectw bezpieczeństwa przemysłowego pomimo, że realizowały zadania związane z dostępem do informacji niejawnych, stanowiących tajemnicę państwową, co stanowiło naruszenie przepisów ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych.³⁴ Ponadto dopuszczono do świadczenia usług w charakterze podwykonawcy umowy firmę, która nie posiadała wymaganej umową pisemnej zgody Zamawiającego.

NIK, stwierdziła ponadto nieprawidłowości w realizacji finansowych postanowień umowy oraz jeden przypadek nieprzestrzegania przez pracowników MSWiA postanowień ustawy antykorupcyjnej. I tak:

- 2.6. MSWiA oraz CPD MSWiA w 4 przypadkach nieterminowo dokonywały płatności za dostawę czystych kart dowodów osobistych i książeczek paszportowych. Ponadto w CPD MSWiA w kilku przypadkach potwierdzono przyjęcie do magazynu czystych kart dowodów osobistych i książeczek paszportowych chociaż fizyczny odbiór tych dokumentów od Wykonawcy następował w terminach późniejszych, co było działaniem nierzetelnym.
- 2.7. Szef Gabinetu Politycznego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji sprawujący tę funkcję do dnia 25 maja 2003 r. naruszył art. 4 pkt 1 ustawy antykorupcyjnej 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.

³⁴

Dz. U. Nr 11, poz. 95 ze zm.

Uwagi i wnioski

Przedstawione powyżej wyniki kontroli wskazują, że MSWiA nie zabezpieczyło w sposób należyty interesów Skarbu Państwa i obywateli RP w trakcie przygotowania jak i produkcji dokumentów osobistych. W związku z tym NIK uważa za niezbędne wykonanie następujących wniosków:

- 3.1. Podjęcie działań w celu wyegzekwowania od Wykonawcy pełnego wykonania przedmiotu umowy w sposób umożliwiający prawidłową i bezpieczną personalizację dokumentów osobistych.
- 3.2. Spowodowanie przeprowadzenia audytu systemu teleinformatycznego zainstalowanego na potrzeby personalizacji dokumentów w celu ustalenia prawidłowości wykonania tego systemu, w tym zwłaszcza w zakresie zapewnienia bezpiecznej jego eksploatacji.
- 3.3. Doprowadzenie do ostatecznego ustalenia ilości i wartości składników majątku, tj. środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych dostarczonych przez Wykonawcę w ramach realizacji umowy, dokonanie jego zaewidencjonowania w ewidencji księgowej MSWiA, a także uregulowanie stanu prawnego w zakresie użytkowanych składników tego majątku przez urzędy gmin i urzędy wojewódzkie oraz CPD MSWiA.
- 3.4. Zgłoszenie do rejestracji GIODO zbioru danych osobowych przetwarzanych w związku z personalizacją dokumentów osobistych.

ZAŁĄCZNIK 5

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu leków refundowanych

(wrzesień 2004)

Podsumowanie wyników kontroli

Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W okresie poprzedzającym wprowadzenie unormowań prawnych - dotyczących ujednoliconych zasad i procedur postępowania wobec podmiotów gospodarczych wnioskujących o ujęcie preparatów w wykazach leków refundowanych, finansowanych lub częściowo finansowanych ze środków ubezpieczenia zdrowotnego - minister właściwy do spraw zdrowia nie podjął żadnych działań zmierzających do ograniczenia uznaniowości podejmowanych decyzji o umieszczenie preparatów w wykazach leków refundowanych, co miało bezpośredni wpływ na wyższe wydatki na leki, ponoszone zarówno przez kasy chorych, jak również przez osoby objęte powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym.

Po wprowadzeniu przepisów ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach, które dostosowały przepisy prawa polskiego do przepisów prawa Unii Europejskiej, nie były przestrzegane podstawowe unormowania prawne dotyczące zarówno zasad i procedur ustalania cen na produkty lecznicze i wyroby medyczne, jak również sposobu składania wniosków o umieszczenie ich w wykazach leków refundowanych, trybu i terminów rozpatrywania tych wniosków."

Nieprawidłowości stwierdzono zarówno na etapie rozpatrywania wniosków od strony formalno-prawnej, jak i ustalania cen urzędowych na produkty ujęte w wykazach leków refundowanych, skutkiem czego było niegospodarne i nieuzasadnione wydatkowanie środków z ubezpieczenia zdrowotnego przeznaczonych na refundację cen leków, których roczne koszty wynosiły ok. 20% ogółu kosztów świadczeń zdrowotnych.

W procesie rozpatrywania wniosków o rejestrację i przedłużenie okresu ważności wpisu środków farmaceutycznych i materiałów medycznych dopuszczonych w kraju do obrotu nie przestrzegano obowiązujących w tym zakresie przepisów, co prowadziło do nierównego traktowania podmiotów będących stroną tego postępowania.

Synteza wyników kontroli

2.1. Tworzenie wykazów leków refundowanych przed wprowadzeniem w życie ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach

Minister Zdrowia nie określił z własnej inicjatywy żadnych zasad, które miałyby na celu ograniczenie uznaniowości podejmowanych decyzji o umieszczaniu środków farmaceutycznych i materiałów medycznych w wykazach leków refundowanych.

Dla leków wytwarzanych w kraju, i umieszczanych w wykazach określanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia, Minister Finansów ustalał ceny urzędowe na podstawie uzasadnionych kosztów ponoszonych przy ich produkcji i sprzedaży, z uwzględnieniem zysku.

Natomiast ceny na środki farmaceutyczne i materiały medyczne pochodzące z importu ustalone były w oparciu o wynegocjowane przez Ministerstwo Zdrowia ceny umowne. Przy ustalaniu cen umownych, w drodze negocjacji, Ministerstwo Zdrowia nie korzystało z ustawowych możliwości żądania od sprzedawców leków, przedstawiania kalkulacji tych cen – co powodowało dyskryminację producentów krajowych.

Żadne czynności podejmowane w trakcie prowadzonych negocjacji cenowych nie były dokumentowane. Minister właściwy do spraw zdrowia nie wprowadził wewnętrznych zasad obowiązujących w tym zakresie. Stosowane praktyki w zakresie ustalania cen umownych na artykuły importowane, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, były korupcyjne.

2.2. Tworzenie wykazów leków refundowanych po wprowadzeniu przepisów dostosowujących przepisy prawa polskiego do przepisów prawa Unii Europejskiej

Zadania w zakresie ustalania wykazów leków refundowanych oraz cen na te preparaty ustawodawca powierzył międzyresortowemu Zespołowi do Spraw Gospodarki Lekami tworzonemu przy Ministrze Zdrowia, określając zarazem skład zespołu oraz zasady, tryb i sposób wykonywania powierzonych zadań.

Niezależnie od ustawowych rozwiązań, Minister Zdrowia powołał Zespół do Spraw Refundacji. Zespołowi temu, jako organowi pomocniczemu Ministra Zdrowia, powierzono zadania mieszczące się w zakresie zadań ustawowo przypisanych Zespołowi do Spraw Gospodarki Lekami.

Powołanie Zespołu do Spraw Refundacji - Najwyższa Izba Kontroli oceniła jako działanie niecelowe. Za działanie nielegalne uznała natomiast powierzenie temu Zespołowi obowiązków wchodzących w zakres zadań ustawowo przypisanych międzyresortowemu Zespołowi do Spraw Gospodarki Lekami.

W ocenie NIK, nie zachodziła potrzeba tworzenia innego zespołu mającego służyć pomocą Zespołowi do Spraw Gospodarki Lekami, skoro przewodniczący Zespołu do Spraw Gospodarki Lekami był uprawniony do zlecania wykonywania ekspertyz i innych opracowań osobom nie będącym członkami tego Zespołu, na podstawie regulaminu Zespołu określonego przez Ministra Zdrowia.

Ponadto powoływanie przez ministra właściwego do spraw zdrowia innych zespołów, mających wpływ na tworzenie listy leków refundowanych, skutkuje ominięciem ustawowego przepisu nakazującego wyłączenie ze składu Zespołu - któremu ustawodawca powierzył realizację procedur ustalania wykazów i cen leków refundowanych – osób, które osobiście lub ich małżonkowie, zstępni i wstępni w linii prostej są związane z wytwarzaniem i obrotem środkami farmaceutycznymi i materiałami medycznymi.

Przeniesienie przez Ministra Zdrowia (z dniem 1 grudnia 2002 r.) obsługi organizacyjno-technicznej Zespołu do Spraw Gospodarki Lekami z Departamentu Polityki Lekowej w Ministerstwie Zdrowia do Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, Najwyższa Izba Kontroli oceniła również jako działanie niecelowe. Realizacja procedur rejestracyjnych i procedur tworzenia wykazów leków refundowanych przez tę samą jednostkę organizacyjną może bowiem stwarzać warunki sprzyjające powstawaniu korupcji.

Nie prowadzono odrębnego rejestru pism – wniosków o umieszczenie preparatów na listach leków refundowanych, nie wprowadzono również systemu monitorowania zapewniającego wewnętrzną kontrolę przestrzegania ustawowych terminów rozpatrywania tych wniosków.

Ministerstwo generalnie nie przestrzegało ustawowych terminów przy rozpatrywaniu wniosków o ustalenie cen urzędowych oraz wniosków o umieszczenie danego środka farmaceutycznego na listach leków refundowanych.

Nie informowano wnioskujących o umieszczenie nowych substancji czynnych w wykazach leków refundowanych, o przyczynach nieuwzględnienia wniosków, co naruszało postanowienia ustawy.

Nie wywiązywano się również z ustawowego obowiązku aktualizowania wykazów leków refundowanych zawartych w rozporządzeniach Ministra Zdrowia. Dokonane nowelizacje rozporządzeń miały na celu przede wszystkim usunięcie, z wykazów leków refundowanych, ewidentnych błędów i pomyłek.

Pomimo uwag środowiska aptekarskiego i lekarskiego, wskazujących na błędne zapisy w projektach, w rozporządzeniach ujmowane były preparaty już nieprodukowane, lub w opakowaniach zarejestrowanych ale nigdy nie wprowadzonych do obrotu.

Projekty rozporządzeń Ministra Zdrowia z grudnia 2002 r. w sprawie wykazów leków refundowanych zostały opracowane z naruszeniem fundamentalnych zasad i procedur ustalania wykazów leków refundowanych.

Postępowanie kwalifikacyjne, jak również szczegółowe analizy informacji oraz wniosków o umieszczenie leków w wykazach, składanych przez wnioskodawców do projektów w okresie przygotowywania rozporządzeń odbyło się bez udziału Zespołu do Spraw Gospodarki Lekami, co było

naruszeniem postanowień ustawy. Projekty tych rozporządzeń zostały przekazane do uzgodnień międzyresortowych bez uprzedniego ustalenia cen na preparaty ujęte w wykazach oraz limitów cen dotyczących ich refundacji, mimo że wprowadzone do wykazów nowe substancje czynne miały bezpośredni wpływ na zwiększenie wydatków finansowanych ze środków powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego.

Projekty rozporządzeń dotyczące wykazów leków refundowanych nie były poprzedzane rzetelną analizą skutków finansowych proponowanych zmian w stosunku do wielkości wynikających z dotychczasowych przepisów, a tym samym nie spełniały wymogów ustawy o finansach publicznych zobowiązujących projektodawcę do określenia skutków finansowych dokonywanych zmian wydatków podmiotu sektora finansów publicznych.

Minister właściwy do spraw zdrowia nie podjął skutecznych działań w celu uzyskania wiedzy o faktycznych danych finansowych dotyczących ilościowej i wartościowej refundacji poszczególnych pozycji lekowych znajdujących się na liście leków refundowanych, które były niezbędne dla oszacowania skutków finansowych proponowanych zmian w wykazach leków refundowanych.

Minister Zdrowia nie wywiązał się z ustawowego obowiązku obniżenia wysokości marży hurtowej, ustalonej dla określenia cen urzędowych dla leków refundowanych, w sytuacji, gdy stopy procentowe ustalone przez Radę Polityki Pieniężnej uległy obniżeniu o więcej niż 30% w stosunku do wielkości obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach.

Zaniechanie to miało bezpośredni wpływ na niegospodarne i nieuzasadnione wydatkowanie środków z ubezpieczenia zdrowotnego, przeznaczonych na koszty związane z refundacją cen leków. Według szacunków dokonanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia wydatki te wynoszą ok. 44,8 ml. zł w skali rocznej. Zespół do Spraw Gospodarki Lekami podejmował działania mające na celu ujednolicenie zasad wprowadzania na wykazy leków refundowanych, w oparciu o ustalone przez siebie, kryteria cenowe. Niejasna jednak była metodologia opracowania kryteriów cenowych, które w roku 2002 i 2003 stosowano przy rozpatrywaniu wniosków o umieszczenie preparatów w wykazach leków refundowanych.

Każdorazowej nowelizacji rozporządzeń towarzyszyły odmienne kryteria cenowe, nie uzasadnione metodologią ich ustalania.

Przyjęcie w postępowaniu kwalifikacyjnym zasad, zgodnie z którymi rozpatrywano tylko wnioski złożone w ustalonym przez Zespół terminie – było działaniem nielegalnym. Przepisy obowiązujące ustawy nie dawały bowiem podstaw prawnych do wprowadzenia takiego ograniczenia.

W ramach prac związanych z ustaleniem po raz pierwszy cen urzędowych dla leków pochodzących z importu jednym z podstawowych elementów dla dokonania przeliczeń był poziom cen umownych wynegocjowanych przez Ministerstwo Zdrowia. Akceptowanie przez wnioskodawców proponowanych obniżek cen, w związku z przyjętymi przez Zespół kryteriami cenowymi, podczas kolejnych nowelizacji wykazów po wejściu w życie nowej ustawy o cenach – uzasadnia stwierdzenie o znacznym zawyżeniu cen umownych na leki refundowane.

2.3. Realizacja procedur rejestracji środków farmaceutycznych i materiałów medycznych

Nie były przestrzegane przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące wyłączenia osób do których wystąpiły uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności - od udziału w postępowaniu rejestracyjnym.

Komisja Rejestracji Środków Farmaceutycznych i Materiałów Medycznych podejmowała uchwały o wpisie, a także przedłużaniu okresu ważności wpisu środków farmaceutycznych do rejestru, nakładając jednocześnie na wnioskodawcę zalecenia – zawarte w treści uchwały – dopełnienia przez stronę dodatkowych czynności po dokonaniu wpisu do rejestru.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, dokonywanie wpisu do rejestru preparatów nie posiadających kompletnej, wymaganej ustawowo dokumentacji jako działanie nielegalne.

Zobowiązanie tych podmiotów do dopełnienia dodatkowych czynności, których leki już dopuszczone zostały do obrotu, nie były obwarowane żadnymi sankcjami w przypadku niewywiązania się stron z nałożonych zaleceń.

Stosowane praktyki w zakresie rejestrowania środków farmaceutycznych i materiałów medycznych świadczyły o nierównym traktowaniu podmiotów będących stroną postępowania rejestracyjnego.

Nie był przestrzegany ustawowy termin określony dla postępowania rejestracyjnego.

Sposób prowadzenia akt rejestracyjnych, obejmujących dokumenty dotyczące postępowania rejestracyjnego, do czego zobowiązywały przepisy ustawy, uniemożliwiał kompleksową ocenę i kontrolę postępowania rejestracyjnego.

Urząd nie posiadał systemu informatycznego, kompatybilnego z systemami informatycznymi Unii Europejskiej oraz bezpiecznych łącz komunikacji wewnętrznej.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości finansowe (wyliczone na podstawie szacunków dokonanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia) stanowiły kwotę - ok. 44,8 ml. zł rocznie.³⁵

Uwagi i wnioski

Oprócz wniosków mających na celu usunięcie nieprawidłowości, ujawnionych w wyniku kontroli i przedstawionych w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników skontrolowanych jednostek, ustalenia kontroli uzasadniały również przedstawienie Ministrowi Zdrowia wniosków, mających charakter systemowy:

- 3.1. Podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie wprowadzenia przepisów zobowiązujących do równoczesnego dokonywania aktualizacji wykazów leków podstawowych i uzupełniających i aktualizacji rozporządzenia w sprawie wykazu niektórych chorób oraz leków, które ze względu na te choroby umieszczane są na listach leków refundowanych.

Dotychczasowe uregulowania prawne nie zobowiązywały do dokonywania aktualizacji rozporządzeń w sprawie wykazu niektórych chorób oraz wykazu leków i wyrobów medycznych, które ze względu na te choroby są przepisywane bezpłatnie, za opłatą ryczałtową lub za częściową odpłatnością³⁶.

- 3.2. Podjęcie inicjatywy w zakresie objęcia jednym aktem normatywnym przepisów wprowadzających wykazy leków refundowanych, ceny urzędowe i limity odpłatności.

Ponieważ w polskim porządku prawnym regulacje w tym zakresie unormowane są w odrębnych rozporządzeniach należy rozważyć możliwość objęcia ich w jednej, łącznej regulacji w rozporządzeniu w sprawie wykazu leków refundowanych, ich cen urzędowych oraz limitów odpłatności. Zdaniem NIK objęcie ww. materii jednolitą regulacją prawną zwiększy transparentność prawa w tym zakresie.³⁷

- 3.3. Zobowiązanie przez Ministra Zdrowia, w ramach nadzoru, Zespołu do Spraw Gospodarki Lekami do określenia szczegółowych i transparentnych przesłanek do ustalania kryteriów oceny wniosków i rekomendowanych leków do poszczególnych wykazów leków refundowanych.

Opracowanie metodologii ustalania kryteriów cenowych, decydujących o umieszczaniu preparatów w wykazach leków refundowanych, uczyni bardziej przejrzysty proces tworzenia wykazów.

³⁵ Narodowy Fundusz Zdrowia oszacował oszczędności finansowe ze środków powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego związane z wprowadzeniem obniżenia marży hurtowej w 2004 r. o 18,1 % na kwotę -100 ml. zł. rocznie.

³⁶ W projekcie ustawy z dnia 30 lipca 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, art. 37 ust. 3 – wprowadzono, w tym zakresie, stosowne przepisy.

³⁷ W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Zdrowia poinformował, iż w związku z planowaną nowelizacją ustawy o cenach wniosek zostanie rozpatrzony przy tej okazji.

ZAŁĄCZNIK 6

Informacja o wynikach kontroli udzielania przez urzędy gmin z terenu województwa podlaskiego zamówień publicznych w latach 2002 – 2003 (I półrocze)

(marzec 2004)

Podsumowanie wyników kontroli

Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Mimo nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień publicznych i egzekwowania kar za zrealizowanie zamówień po terminach ustalonych w umowach zawartych z wykonawcami oraz w zakresie dokumentowania wykonanych inwestycji, Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia gospodarowanie przez kontrolowane gminy z terenu województwa podlaskiego środkami publicznymi przeznaczonymi na wydatki majątkowe i rzeczowe przy udzielaniu zamówień publicznych. Nie stwierdzono bowiem, by nieprawidłowości te miały negatywne skutki finansowe dla budżetów większości z gmin.

Synteza wyników kontroli

- 2.1. Skontrolowane gminy w 2002 roku i w I połowie 2003 roku z naruszeniem ustawy o zamówieniach publicznych wydatkowały 31.831,8 tys. zł (co stanowiło 45,4% wartości udzielonych zamówień), w tym z naruszeniem zasad, form lub trybów udzielania zamówień 11 z 15 kontrolowanych gmin udzieliło 51 zamówień (ze 197 badanych) o wartości 4.311,5 tys. zł, co stanowiło 12,9% analizowanych wydatków i 6,2% wartości udzielonych zamówień. Odstępowanie od zasad, form lub trybu udzielania zamówień publicznych stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
- 2.2. W czterech gminach stwierdzono przypadki udzielenia 6 zamówień publicznych o wartości 705,5 tys. zł z pominięciem ustawy o zamówieniach publicznych, co stanowiło 2,1% skontrolowanych wydatków i 15,2% zamówień udzielonych z naruszeniem zasad, form lub trybów określonych w ustawie o zamówieniach publicznych.
- 2.3. W 3 gminach podczas prowadzenia 7 postępowań o wartości 607,6 tys. zł doszło do związków pomiędzy oferentami, polegających na przygotowywaniu przez oferentów niezbędnych dokumentów innym uczestnikom przetargów. W wyniku zмовы oferentów 2 wykonawców uzyskało 3 zamówienia o wartości 260,8 tys. zł. W 4 z tych postępowań stwierdzono również istotne nieprawidłowości po stronie zamawiających, polegające na naruszeniu ustawy o zamówieniach publicznych i potwierdzeniu nieprawdy w dokumentacji przetargowej.
- 2.4. Główne nieprawidłowości w trakcie udzielania zamówień publicznych polegały na:
 - 2.4.1. udzieleniu przez 3 gminy w trybie z wolnej ręki 7 zamówień na kwotę 279,9 tys. zł, mimo że faktycznie nie zaszły przesłanki do zastosowania tego trybu,
 - 2.4.2. nieogłoszeniu przez 7 gmin w Biuletynie Zamówień Publicznych lub na stronie internetowej 15 przetargów nieograniczonych o wartości 1.372,4 tys. zł (odpowiednio 7,6% liczby zbadanych postępowań i 4,1% ich wartości). Mimo blisko 15-miesięcznego *vacatio legis*, podawaną w kontrolowanych jednostkach przyczyną nie zamieszczania ogłoszeń na stronach internetowych było głównie nie założenie takiej strony. Lekceważenie przepisów o ogłaszaniu przetargów nieograniczonych naruszało zasadę jawności postępowania i prowadziło w konsekwencji do naruszenia zasady uczciwej konkurencji i równości podmiotów,
 - 2.4.3. wszczęciu przez 2 gminy 4 przetargów na wykonanie robót budowlanych o wartości 423 tys. zł, chociaż nie posiadano dokumentacji określającej przedmiot zamówienia lub kosztorysów inwestorskich. Z kolei 4 jednostki, udzielając 10 zamówień na kwotę 1.658,1 tys. zł, sporządziły nierzetelną dokumentację techniczną bądź też

- dokumentacja ta nie spełniała wymogów ustalonych w obowiązujących przepisach³⁸. W rezultacie w przypadku 5 postępowań niezbędne było udzielenie tym samym wykonawcom zamówień dodatkowych o łącznej wartości 226,9 tys. zł,
- 2.4.4. naruszeniu przez 6 gmin zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów podczas prowadzenia 17 postępowań o wartości 2.521,3 tys. zł (7,6% wartości zbadanych postępowań), głównie przez ustalanie w umowach zawartych z wykonawcami lub wprowadzanie do umów w trakcie ich realizacji mniej korzystnych postanowień od zaproponowanych w ofertach lub od wymaganych na etapie ogłaszania postępowań,
- 2.4.5. nieprzestrzeganiu przez 10 jednostek obowiązku wykluczania z udziału w postępowaniach oferentów, którzy nie złożyli obligatoryjnych oświadczeń i dokumentów³⁹. Taka sytuacja wystąpiła w 35 postępowaniach o łącznej wartości 3.692,9 tys. zł. Konsekwencją było odstąpienie przez 8 gmin od obowiązku unieważniania 14 postępowań o wartości 969,8 tys. zł, chociaż zamawiający faktycznie nie dysponowali dwiema ofertami, niezbędnymi do prowadzenia postępowań⁴⁰, a także umożliwienie uzyskania zamówienia publicznego przez podmiot niemogący zapewnić (ze względu na swą dotychczasową działalność) przestrzegania reguł określonych w ustawie, niewiarygodny, niesolidny, jak również niewywiązujący się z zobowiązań publiczno-prawnych,
- 2.4.6. nierealizowaniu przez wójtów, burmistrzów i członków zarządów 13 gmin obowiązku składania oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności mogących mieć wpływ na bezstronność w trakcie udzielania zamówienia⁴¹. Podawanym w kontrolowanych urzędach powodem odstępowania od tego obowiązku były niejasne przepisy ustawy o zamówieniach publicznych, które ich zdaniem sugerowały, że obowiązek składania oświadczeń ciąży wyłącznie na członkach komisji przetargowych. Faktycznie jednak dotyczył on wszystkich osób biorących po stronie zamawiającego udział w postępowaniu, a zatem także kierowników jednostek. W 5 jednostkach także członkowie komisji przetargowych uczestniczący w 31 postępowaniach (ze 197 analizowanych) o wartości 1.854,3 tys. zł nie złożyli takich oświadczeń,
- 2.4.7. nieegzekwowaniu lub nierzetelnym egzekwowaniu przez 4 gminy wniesienia przez wykonawców zabezpieczenia należytego wykonania 7 umów o wartości 1.910,8 tys. zł. W przypadku niewykonania lub nierzetelnego wykonania zamówienia, zaniechanie żądania wniesienia zabezpieczenia może w konsekwencji spowodować konieczność poniesienia ze środków własnych zamawiającego dodatkowych kosztów związanych z udzieleniem kolejnego zamówienia lub usunięciem usterek,
- 2.5.Z naruszeniem kryterium gospodarności 2 gminy nie dochodziły należności w łącznej wysokości 420,7 tys. zł z tytułu wykonania 4 zamówień po terminach określonych w umowach. Zaniechanie ustalenia należności jednostki samorządu terytorialnego jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.
- 2.6.W 3 urzędach stwierdzono przypadki nierzetelnego dokumentowania w dziennikach budowy i w protokołach odbioru robót przebiegu 6 inwestycji o wartości 1.456,9 tys. zł. Dopuszczono, bowiem do prowadzenia przez wykonawców dzienników budowy w sposób uniemożliwiający ustalenie przebiegu robót i terminowości ich zakończenia, co było niezgodne z obowiązującymi wymogami prawa⁴².
- 2.7.W celu uzyskania kredytów bankowych w wysokości 587 tys. zł i premii termomodernizacyjnych z Funduszu Termomodernizacji w kwocie 146,8 tys. zł, w protokołach odbioru 2 inwestycji o wartości 1.029 tys. zł potwierdzono nieprawdę w zakresie faktycznego terminu zakończenia robót.

³⁸ Wymogi te ustalono w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 lutego 1999 r. w sprawie metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego (Dz.U. Nr 26, poz. 239).

³⁹ Obowiązek składania przez zamawiających oświadczeń ustalono w art. 22 ust. 2 i 5 ustawy o zamówieniach publicznych, a dokumentów potwierdzających spełnianie wymogów ustawowych w art. 22 ust. 4 ustawy. Wymóg wykluczenia z postępowania oferentów, którzy nie złożyli wymaganych oświadczeń i dokumentów ustalony został w art. 19 ust. 1 pkt 8 i w art. 22 ust. 7 ustawy o zamówieniach publicznych.

⁴⁰ Wymóg unieważnienia tych postępowań wynika z art. 27b ust. 1 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych.

⁴¹ Art. 20 ustawy o zamówieniach publicznych.

⁴² § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz.U. Nr 108, poz. 953) zobowiązuje do prowadzenia dziennika budowy tak, aby z dokonywanych wpisów wynikała kolejność zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku robót.

- 2.8. Oprócz niedostatecznego stopnia przeszkolenia pracowników kontrolowanych jednostek, jedną z głównych przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości był brak kontroli i nadzoru w zakresie przestrzegania ustawy o zamówieniach publicznych. W urzędach kontrolę udzielania zamówień publicznych ograniczono do kontroli funkcjonalnej. Również komisje rewizyjne rad gmin nie wywiązywały się z obowiązku sprawowania kontroli w tym zakresie⁴³. Jedynie komisje powołane w 5 gminach podejmowały kontrole zagadnień związanych z udzielaniem zamówień publicznych, jednakże w 3 jednostkach kontrole przeprowadzono nierzetelnie.
- 2.9. Dopuszczanie do występowania nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień publicznych, w tym udzielanie zamówień z pominięciem ustawy o zamówieniach publicznych, lekceważenie przepisów o ogłaszaniu przetargów nieograniczonych, wprowadzanie do umów postanowień niekorzystnych dla zamawiającego, nierzetelne sporządzanie dokumentacji technicznej robót, zaniechanie żądania wnoszenia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, a także tolerowanie przez pracowników urzędów nierzetelnego prowadzenia dzienników budowy oraz odstępowanie od dochodzenia kar za zrealizowanie zamówień publicznych po terminach ustalonych w umowach zawartych z wykonawcami może sprzyjać powstawaniu nieformalnych związków z oferentami i stwarzać pole do występowania zjawisk korupcyjnych.

Łączna kwota stwierdzonych w wyniku kontroli wydatków z naruszeniem prawa podczas udzielania zamówień publicznych wyniosła 4.311,5 tys. zł. Stwierdzono także uszczuplenia w dochodach jednostek samorządu terytorialnego na kwotę 465 tys. zł⁴⁴ oraz inne nieprawidłowości finansowe w wysokości 752,3 tys. zł⁴⁵. Delegatura NIK podjęła działania w celu wyegzekwowania zwrotu na rzecz budżetów skontrolowanych jednostek 468 tys. zł, z czego dotychczas wyegzekwowano 25,4 tys. zł.

Uwagi i wnioski

Z ustaleń kontroli wynika potrzeba zapewnienia przez przewodniczących rad gmin włączenia problematyki udzielania zamówień publicznych do planów kontroli komisji rewizyjnych.

Niezbędne jest również zapewnienie przez organy gmin skutecznego nadzoru i kontroli nad udzielaniem zamówień publicznych, a zwłaszcza egzekwowanie:

- bezwzględnego stosowania przepisów regulujących udzielanie zamówień publicznych,
- udzielania zamówień publicznych wyłącznie podmiotom wyłonionym na zasadach określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych,
- zlecania robót dodatkowych wyłącznie w przypadku wystąpienia przesłanek ustawowych,
- przestrzegania przy zawieraniu i aneksowaniu umów zasad określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych,
- znajomości przepisów regulujących udzielanie zamówień publicznych przez pracowników, którym powierzono prowadzenie spraw w tym zakresie,
- dochodzenia kar umownych należnych za realizowanie zamówień publicznych po ustalonych terminach,
- prowadzenia dzienników budowy zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz rzetelnego sporządzania dokumentów potwierdzających wykonanie zamówień.

⁴³ Stosownie do postanowień art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) kontrola działalności wójta (do 27 października 2002 roku - zarządu gminy), gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy należy do obowiązków komisji rewizyjnej, powołanej przez radę gminy.

⁴⁴ Niedochodzone kary za wykonania zadań po terminach ustalonych w umowach.

⁴⁵ Kredyty bankowe i premie termomodernizacyjne otrzymane na podstawie potwierdzających nieprawdę protokółów odbioru robót, a także niepobrane kwoty zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Biorąc pod uwagę skalę stwierdzonych nieprawidłowości i fakt, że udzielanie zamówień publicznych stanowi obszar zagrożony korupcją również Regionalna Izba Obrachunkowa winna w swoich kontrolach zwracać uwagę na problematykę udzielania zamówień publicznych.

**Informacja o wynikach kontroli gospodarowania przez starostów
nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa na terenie
województwa świętokrzyskiego w latach 2001 – 2004 (I kwartał)
(listopad 2004)**

Podsumowanie wyników kontroli

Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że starostowie⁴⁶ w sposób nierzetelny, niegospodarny oraz nielegalny ewidencjonowali i gospodarowali nieruchomościami, w stosunku do których, zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴⁷, są reprezentantami Skarbu Państwa.

Stosowane komputerowe programy ewidencji gruntów i budynków Skarbu Państwa, zaprojektowane tylko do wymogów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁴⁸ oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁴⁹, uniemożliwiały wyodrębnienie nieruchomości, w stosunku do których starosta jest organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania. W związku z tym, przy uwzględnieniu nierzetelnego – w znacznym stopniu – ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa, starostowie nie posiadali pełnego rozeznania w zakresie nieruchomości, którymi powinni gospodarować zgodnie z zasadą prawidłowej gospodarki, określoną w art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Żaden ze skontrolowanych starostów nie prowadził ewidencji pozwalającej na wyodrębnienie zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

Spośród 26.064 działek Skarbu Państwa, którymi gospodarowali skontrolowani starostowie, tylko 23,9 % zostało udostępnionych do odpłatnego korzystania. Ponadto w niewielkim zakresie dokonywano aktualizacji stawek rocznych opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu nieruchomościami (8,3 % udostępnionych nieruchomości). Świadczy to o niewielkiej dbałości w zakresie pozyskiwania dochodów budżetowych.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia nierzetelne planowanie oraz niepełne wykorzystanie dotacji celowych, przeznaczonych na finansowanie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Dotacje te nie zapewniały sfinansowania wszystkich niezbędnych do wykonania zadań, a jednak 5 starostów zwróciło niewykorzystane dotacje w kwocie 158.127 zł. Zwrotu niewykorzystanych dotacji dokonano, pomimo podjęcia jedynie w minimalnej skali działań zmierzających do uregulowania stanu prawnego nieruchomości (działania takie podjęto wobec 0,9 % nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym).

Plany dochodów sporządzane przez starostów nie uwzględniały wielkości dochodów uzyskanych, ze sprzedaży oraz z opłat z tytułu trwałego zarządu użytkowania, użytkowania wieczystego, umów dzierżawy i najmu nieruchomości Skarbu Państwa.

W okresie objętym kontrolą, żaden ze starostów nie wykonywał należnych dochodów z tytułu udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa.

Podejmowane działania w zakresie windykacji należności z tytułu udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa, nie zawsze były terminowe, wystarczające, skuteczne oraz legalne.

⁴⁶ tego rodzaju ogólne określenie oznacza, że dotyczy ono również Prezydenta Miasta Kielce

⁴⁷ jt. Dz. U. z 2000 r. nr 46, poz. 543 ze zm.

⁴⁸ jt. Dz. U. z 2000 r. nr 100, poz. 1086 ze zm.

⁴⁹ Dz. U. nr 38, poz. 454

Sprzyjało to wzrostowi zaległości w dochodach budżetowych (o 178,6 % w okresie od 2001 do 2004 r.).

Stwierdzono 62 przypadki nieterminowego przekazania przez 4 starostów dochodów uzyskanych z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Synteza wyników kontroli

2.1. Stosowane przez wszystkich starostów komputerowe programy ewidencji gruntów i budynków, nie pozwalały na:

- wyodrębnienie nieruchomości, w stosunku do których starosta jest organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania tymi nieruchomościami,
- wykorzystanie bazy danych do prowadzenia monitoringu nieruchomości,
- przeglądanie zbiorów nieruchomości zakwalifikowanych do poszczególnych grup i podgrup rejestrowych oraz prezentowanie danych według stanu na dany dzień analizowanego okresu.

Wynikało to z faktu, iż ustawa o gospodarce nieruchomościami nie przewiduje obowiązku odrębnego ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa. Dlatego też, do celów gospodarowania tymi nieruchomościami wykorzystywana była komputerowa ewidencja gruntów i budynków, dostosowana do wymogów ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

2.2. Badanie dokumentacji 576 działek, wybranych losowo z grupy 26.064 działek Skarbu Państwa, którymi gospodarowali starostowie (na dzień 31 marca 2004 r.), wykazało, iż nieruchomości te były ewidencjonowane nierzetelnie i nielegalnie. Efektem tego było niegospodarne wykonywanie przez starostów zadań z zakresu administracji rządowej.

Dokumentacja 251 działek (43,6 %) zawierała braki albo nieprawidłowe lub nieaktualne dane, a mianowicie:

1. nieujmowano w ewidencji wszystkich nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa,
2. w ewidencji wykazywano jako grunty Skarbu Państwa, działki stanowiące własność osób fizycznych,
3. nieprawidłowo kwalifikowano grunty Skarbu Państwa do poszczególnych podgrup rejestrowych,
4. błędnie ewidencjonowano zasób nieruchomości Skarbu Państwa,
5. nieprawidłowo ewidencjonowano nieruchomości oddane w trwały zarząd,
6. niewykazywano w ewidencji działek, za które pobierane były opłaty roczne.

2.3. Starostowie, pomimo obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 1 pkt 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami, podejmowali niewystarczające działania w zakresie regulacji stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa. Spośród 26.064 działek, którymi gospodarowali, aż 8.644 działki (33,2 %) nie posiadały uregulowanego stanu prawnego.

2.4. Kontrolowani starostowie w sposób nierzetelny, niegospodarny oraz nielegalny gospodarowali nieruchomościami pozostającymi w zasobie Skarbu Państwa. Na koniec marca 2004 r. nie zagospodarowano 800 działek o powierzchni 439,78 ha, zaewidencjonowanych w zasobie Skarbu Państwa. Do głównych przyczyn tego stanu można zaliczyć: brak możliwości wyodrębniania ewidencji zasobu nieruchomości, niesporządzenie (za wyjątkiem jednego starosty) planów jego wykorzystania, nieuregulowany stan prawny znacznej liczby działek, niewielka obsada komórek organizacyjnych starostw, wykonujących zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, przy jednocześnie dużej liczbie realizowanych zadań, a także brak właściwego nadzoru ze strony starostów.

2.5. Tylko 6.220 działek (23,9 %) zostało udostępnionych do odpłatnego korzystania. Najniższe wskaźniki udostępnienia wystąpiły w powiatach: starachowickim (13,2 %), skarżyskim (19,1 %) oraz jędrzejowskim (21,8 %). Jedynie dla 502 działek (8,8 %) spośród 5.682 działek udostępnionych przez skontrolowanych starostów w formie użytkowania wieczystego i trwałego zarządu, zaktualizowano (w okresie objętym kontrolą) roczne stawki opłat. Spośród 576 działek objętych analizą, wartość 21 % z nich określona została przed 1998 r., a 8,5 % - przed 2001 r.

Powyższe wskazuje na naruszenie zasady gospodarnego działania, tym bardziej, że

wprowadzone nowe stawki opłat dla 502 działek znacznie zwiększały dochody budżetowe. Opłaty, na przykład, od wieczystych użytkowników wzrosły średnio od 80 do 160 %.

Starosta Powiatu Ostrowieckiego zaniechał naliczenia, od 1999 r., opłat rocznych (w wysokości 1.555 zł) dla 47 użytkowników wieczystych gruntów Skarbu Państwa, naruszając przez to przepis art. 71 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zaniechanie ustalenia należności Skarbu Państwa stanowi, w świetle art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁵⁰, naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

2.6. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia nierzetelne planowanie oraz niepełne wykorzystanie dotacji celowych przeznaczonych na finansowanie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Mimo istniejących potrzeb, starostowie nie zapewnili pełnego wykorzystania dotacji celowej przeznaczonej na finansowanie ww. zadań. Pięciu starostów, ze względu na brak rozeznania potrzeb w zakresie regulacji stanu prawnego i wycen nieruchomości, niewielką obsadę kadrową, zwróciło w badanym okresie (w trakcie roku budżetowego) ogółem 158.127 zł środków z dotacji.

W 2001 r. z dotacji celowej przeznaczonej na gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa, Starosta Powiatu Skarżyskiego wykorzystał niezgodnie z przeznaczeniem kwotę 2.440 zł.

Niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie dotacji celowej stanowi, w świetle art. 138 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

2.7. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt niewykonania we wszystkich kontrolowanych jednostkach należnych dochodów z tytułu udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa. Na koniec 2003 r. najniższe dochody, w stosunku do należnych, osiągnięto w starostwach w Ostrowcu Świętokrzyskim (mniejsze wykonanie dochodów o 29,9 %), Jędrzejowie (o 30,7 %) i Skarżysku-Kamiennej (o 31,9 %).

Zarządy powiatów jędrzejowskiego i skarżyskiego nie sporządzały planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej. Obowiązek sporządzenia tych planów wynika z art. 126 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Pomimo obowiązku wynikającego z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych⁵¹, w starostwach powiatowych w Skarżysku-Kamiennej i w Końskich nie prowadzono ewidencji szczegółowej do konta 221 – *Należności z tytułu dochodów budżetowych* według poszczególnych dłużników korzystających z nieruchomości Skarbu Państwa.

2.8. W starostwach powiatowych w Jędrzejowie, Ostrowcu Świętokrzyskim, w Skarżysku-Kamiennej oraz w Urzędzie Miasta Kielce nie przestrzegano obowiązujących terminów przekazywania pobranych dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na rachunek Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego.

W 62 przypadkach, pobrane dochody w kwocie 2.446.280 zł przekazano z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 35 dni w stosunku do terminów wynikających z § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 listopada 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowywania planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami oraz przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych na realizację tych zadań⁵².

2.9. Podejmowane w starostwach powiatowych w Jędrzejowie, Ostrowcu Świętokrzyskim, Skarżysku-Kamiennej, Starachowicach i w Urzędzie Miasta Kielce działania zmierzające do wyegzekwowania należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, nie zawsze były terminowe, skuteczne, legalne i gospodarne. Działania te podejmowano ze znacznym opóźnieniem (w 482 przypadkach powyżej 30 dni od upływu terminu zapłaty i w 22 – powyżej 360 dni), wysyłano kilkakrotnie bezskuteczne wezwania do zapłaty, zamiast kierowania spraw na drogę postępowania sądowego, nienaliczano i nieegzekwowano odsetek za zwłokę w przypadkach niewątpliwych opóźnień w płatnościach.

Wskazane nieprawidłowości przyczyniały się do wzrostu zaległości w dochodach budżetowych z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, ze stanu 2.018,6 tys. zł na dzień 1 stycznia 2001 r. do 5.625 tys. zł na dzień 1 stycznia 2004 r., tj. o 3.606,5 tys. zł (178,6 %).

⁵⁰ jt. Dz. U. z 2003 r. nr 15, poz. 148 ze zm.

⁵¹ Dz. U. nr 153, poz. 1752

⁵² Dz. U. nr 100, poz. 1077 ze zm.

Największy wzrost zaległości wystąpił w Urzędzie Miasta Kielce (241 %) i Starostwie Powiatowym w Ostrowcu Świętokrzyskim (199 %).

Starostwie powiatów jędrzejowskiego i ostrowieckiego na skutek niepodjęcia egzekucji sądowej w stosunku do zaległych należności w łącznej kwocie 14.218,69 zł, dopuścili do ich przedawnienia.

Dopuszczenie do przedawnienia należności budżetowych, w świetle art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W Starostwie Powiatowym w Skarżysku-Kamiennej należności powstałe z tytułu zawartych umów cywilnoprawnych (dotyczących dzierżawy oraz wieczystego użytkowania), w sposób nielegalny egzekwowano w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵³.

Prezydent Miasta Kielce nielegalnie umorzył należności w kwocie 4.606,07 zł z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Niezgodne z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami umorzenie należności Skarbu Państwa, stanowi w świetle w art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące aktualizacji stawek opłat rocznych za udostępnianie nieruchomości Skarbu Państwa, naliczania i poboru wierzytelności, umarzania i naliczania odsetek, wskazują – zdaniem NIK – na możliwość istnienia lub powstania mechanizmów korupcjogennych.

Uwagi i wnioski

Skontrolowani starostowie, będący organami reprezentującymi Skarb Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami, nie wywiązali się z obowiązku gospodarowania tymi nieruchomościami w sposób zgodny z zasadą prawidłowej gospodarki, sformułowaną w art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Wyniki kontroli wskazują na konieczność podjęcia przez starostów działań mających na celu poprawę efektywności gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w szczególności poprzez:

- wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa, utrzymywanie ewidencji gruntów i budynków w stanie aktualności,
- wdrożenie do stosowania rozwiązań w zakresie wykorzystywanych do ewidencjonowania gruntów i budynków programów informatycznych, umożliwiających bieżące monitorowanie przedmiotowych nieruchomości Skarbu Państwa,
- zintensyfikowanie działań zmierzających do uregulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa, zwiększenia ilości nieruchomości udostępnionych do odpłatnego korzystania oraz zapewnienie aktualizacji stawek rocznych opłat w przypadkach wzrostu wartości nieruchomości,
- przeciwdziałanie powstawaniu zaległości w dochodach budżetowych z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, poprzez zwiększenie terminowości i skuteczności egzekwowania tych należności,
- rzetelne szacowanie potrzeb i planowanie dotacji celowych przeznaczanych na finansowanie gospodarowania nieruchomościami oraz pełne ich wykorzystanie, pozwalające Wojewodzie Świętokrzyskiemu na ujmowanie w projektach swoich budżetów odpowiednich kwot dotacji, zapewniających prawidłową realizację gospodarowania nieruchomościami.

Ponadto zachodzi potrzeba podjęcia działań przez Wojewodę Świętokrzyskiego w zakresie wzmożenia kontroli realizacji przez starostów zadań dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym:

- podejmowania działań dotyczących regulacji stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa oraz aktualizacji stawek rocznych opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu,
- udostępniania nieruchomości do odpłatnego korzystania,
- sporządzania i realizacji planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa,
- egzekwowania należności z tytułu udostępnienia nieruchomości Skarbu Państwa i terminowości odprowadzania pobranych dochodów.

⁵³ jt. Dz. U z 2002 r. nr 110, poz. 968 ze zm.

ZAŁĄCZNIK 8

Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków publicznych w dziedzinie kultury przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych

(marzec 2004)

Podsumowanie wyników kontroli

Ogólna ocena kontrolowanej działalności

1.1. Najwyższa Izba Kontroli, w związku ze stwierdzonymi istotnymi nieprawidłowościami, negatywnie ocenia udzielanie i rozliczanie dotacji celowych przekazywanych przez Ministra Kultury podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych. Nieprawidłowości te polegały w szczególności na:

- 1.1.1. stosowaniu w Ministerstwie trybu przyjmowania i rozpatrywania wniosków o udzielenie dotacji niegwarantującego jawności postępowania i równego traktowania podmiotów ubiegających się o dotacje,
- 1.1.2. niezabezpieczeniu w umowach o udzielenie dotacji, w sposób dostateczny, interesów Skarbu Państwa i niezapewnieniu gospodarnego wykorzystania środków budżetowych,
- 1.1.3. akceptowaniu rozliczeń środków dotacji pobranych w nadmiernych wysokościach lub wydatkowanych niezgodnie z przeznaczeniem.

1.2. W Ministerstwie Kultury wydatkowano w zbadanym okresie na zadania zlecone jednostkom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych kwotę 73,3 ml zł. Wydatki te stanowiły odpowiednio w poszczególnych latach 3,7%, 2,3% i 1,3% wydatków poniesionych w części 24 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego.

1.3. Stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości spowodowały m.in. wydatkowanie z budżetu Ministerstwa kwoty 561,0 tys. zł z naruszeniem prawa (4,9% wydatków objętych kontrolą) oraz kwoty 1.127,0 tys. zł z naruszeniem zasad gospodarności (9,9% wydatków objętych kontrolą).

1.4. Kontrola wykazała nieprawidłowości w udzielaniu dotacji celowych we wszystkich skontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego, przy czym negatywnie oceniono działalność w tym zakresie 8 jednostek (tj. 13,3% skontrolowanych jednostek, w tym: 1 samorządu województwa, 3 miast na prawach powiatu i 4 gmin). Stwierdzono m. in. przypadki naruszania zasady jawności przy udzielaniu dotacji, akceptowanie wniosków niezawierających wszystkich danych wymaganych zgodnie z uchwałami organów stanowiących samorządów, uchybienia w zawieranych umowach, brak wystarczającego nadzoru nad realizacją zadań i niestaranną weryfikację rozliczania dotacji.

1.5. Stwierdzono przypadki refundowania w całości bądź w części, kosztów poniesionych na zadania już zrealizowane, a także przypadki, w których otrzymujące dotacje podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych spełniały rolę pośrednika w przekazywaniu tych środków innym jednostkom.

1.6. W skontrolowanych podmiotach nie zaliczonych do sektora finansów publicznych stwierdzono nieprawidłowości, polegające m.in. na: nieprawidłowym formułowaniu ofert (20,3% skontrolowanych podmiotów), niedotrzymywaniu warunków określonych w umowach o dotacje (m. in. 2 podmioty nie wykonały zadań w zakresie określonym w umowach, 5 podmiotów wydatkowało środki dotacji w sposób niegospodarny lub niezgodny z przeznaczeniem, a 29 podmiotów naruszyło warunki

określone w umowach dotyczące rozliczenia dotacji). Ustalono również, że zleceniobiorcy naruszali przepisy ustawy o zamówieniach publicznych i ustawy o rachunkowości.

Synteza wyników kontroli

1) Ustalono, że nie w pełni przestrzegano w Ministerstwie zasadę wynikającą z art. 25 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów.

Obowiązujący w Ministerstwie tryb przyjmowania i rozpatrywania wniosków, określony w zarządzeniu nr 48 Ministra Kultury z dnia 20 grudnia 2001 r. w sprawie trybu przyznawania dotacji celowych (Dz. Urz. MK. z 2001 r. Nr 18, poz. 62), a wcześniej w obowiązującej do dnia 31 grudnia 2001 r. decyzji nr 3 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 8 marca 2000 r. w sprawie trybu przyznawania dotacji celowych (Dz. Urz. MKiDN Nr 3, poz. 5), nie gwarantował jawności postępowania oraz równego traktowania podmiotów ubiegających się o dotację.

Stosowany w Ministerstwie sposób rejestracji wniosków uniemożliwił stwierdzenie, jaka jest skala zainteresowania dofinansowaniem ze środków budżetowych przedsięwzięć realizowanych przez jednostki nie zaliczone do sektora finansów publicznych. Rejestr wniosków o dotację na 2001 r. był niekompletny, ponieważ obejmował jedynie wnioski rozpatrzone pozytywnie – zarówno złożone w terminie określonym w ogłoszeniu Ministra Kultury, jak i po terminie. Na 2003 r. rejestrowano wnioski, które wpłynęły w terminie określonym w ogłoszeniu Ministra Kultury oraz do końca 2002 r., natomiast nie rejestrowano wniosków, które wpłynęły w 2003 r. i zostały zaopiniowane negatywnie.

Zastrzeżenia NIK budzi fakt, że ponad połowę skontrolowanych dotacji przyznano podmiotom, które złożyły wnioski po terminie określonym w ogłoszeniu Ministra Kultury, mimo że brak było pisemnego uzasadnienia niedotrzymania tego terminu.

2) We wszystkich skontrolowanych umowach z podmiotami nie zaliczonymi do sektora finansów publicznych, Ministerstwo nie zabezpieczyło należycie interesów Skarbu Państwa i nie zagwarantowało gospodarnego wykorzystania środków budżetowych. Nie zadbano o to, aby pomoc finansowa państwa stała się stymulatorem wykorzystywania przez podmioty będące beneficjentami dotacji, także środków pozabudżetowych na realizację zadań objętych mecenatem Ministerstwa.

W umowach o dotację nie uregulowano kwestii, związanych z dysponowaniem przychodami uzyskanymi w wyniku realizacji zadań zleconych, finansowanych ze środków dotacji celowych, nie zobowiązano zleceniobiorców do przeznaczenia deklarowanych środków własnych na pokrycie kosztów realizacji zadań oraz nie określono maksymalnego udziału środków budżetowych w kosztach przedsięwzięć.

3) Ustalono, że w 5 przypadkach (tj. 8,8% zadań objętych kontrolą) Ministerstwo zaakceptowało rozliczenie dotacji, mimo że jednostki nie zaliczone do sektora finansów publicznych pobrały środki dotacji budżetowej w nadmiernej wysokości lub wydatkowały je niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowach. Nieprawidłowości te polegały na naruszeniu prawa przy rozliczaniu kwoty ogółem 561,0 tys. zł.

Przypadki te dotyczyły środków w łącznej kwocie 158,1 tys. zł, które Stowarzyszenie Litwinów w Polsce (71,0 tys. zł), Związek Ukraińców w Polsce (62,8 tys. zł) i Rada Programowa Tygodnika „Niwa” (24,3 tys. zł) przeznaczyły na cele niezaplanowane w umowach zawartych z Ministerstwem: z dnia 20 kwietnia 2001 r. na wydawanie dwutygodnika „Aušra”, z dnia 18 marca 2002 r. na wydawanie czasopisma „Nasze Słowo”, z dnia 18 marca 2002 r. na wydawanie czasopisma „Niwa”. Ponadto ww. podmioty wydatkowały łącznie 154,5 tys. zł niezgodnie z planem określonym w umowach, zwiększając niektóre rodzaje wydatków i zmniejszając inne, w ramach tych samych zadań zleconych. Z ustaleń kontroli wynika również, że środki przekazane stowarzyszeniom i fundacjom reprezentującym niektóre mniejszości narodowe miały charakter dotacji podmiotowych, a nie celowych. Ze środków dotacji finansowano m. in. nie ujęte w umowach wydatki na: premie dla pracowników, eksploatację samochodów, amortyzację maszyn poligraficznych, energię, ogrzewanie i czynsz za drukarnię.

Ministerstwo zaakceptowało rozliczenie dotacji, pomimo że jednostki nie zaliczone do sektora finansów publicznych nie wykonały zleconych zadań w zakresie i terminie ustalonym w umowie, co zgodnie z § 12 ust. 1 i 2 zawartych umów, powodowało konieczność zwrotu otrzymanej kwoty dotacji w części proporcjonalnej do stopnia niewykonania umowy. W tym zakresie zaakceptowano rozliczenie zadania zleconego Wydawnictwu „Hotel Sztuki” na podstawie umowy z dnia 14 sierpnia 2002 r. na kwotę 100

tys. zł, mimo że zadanie to, mające polegać na wydaniu dwóch tomów książki, nie zostało zrealizowane. Dyrektor Departamentu Promocji Twórczości oraz zastępca dyrektora Departamentu Ekonomicznego zaakceptowała rozliczenie zadania na kwotę 148,4 tys. zł, mimo że zleceniobiorca – Fundacja Wydania Narodowego Dzieł Fryderyka Chopina - nie wydał trzech tomów książki, które były przedmiotem umowy z dnia 14 listopada 2002 r. Do czasu zakończenia kontroli nie podjęto działań w celu wyegzekwowania środków budżetowych niewykorzystanych przez zleceniobiorców.

4) Ministerstwo zaakceptowało rozliczenie dotacji w przypadkach gdy wzrastał, w stosunku do planowanego oraz określonego w umowach, udział dotacji w finansowaniu kosztów zadania, w sytuacjach niższego niż planowano zaangażowania środków własnych zleceniobiorców oraz w przypadkach zaniechania wykazywania przychodów ze sprzedaży wydawnictw (wnioskodawcy określali we wnioskach wysokość planowanych przychodów ze sprzedaży, wpływów od sponsorów, udziału środków własnych w finansowaniu zadań, a ponadto elementy te stanowiły integralną część zawartych umów).

Pośród objętych kontrolą dotacji, opisana wyżej sytuacja miała miejsce w przypadku 7 zadań zleconych w 2001 r. i 11 zadań – w 2002 r., na których realizację Ministerstwo przekazało ogółem 3.226,0 tys. zł, w tym kwotę 1.127,0 tys. zł, tj. 34,9% przekazanych środków, z naruszeniem zasady gospodarności. Zwiększenie udziału dotacji w stosunku do udziału planowanego w sfinansowaniu kosztów 15 zadań skutkowało niegospodarnym wydatkowaniem 382,3 tys. zł, zaniechanie finansowania kosztów zadania przez zleceniobiorców ze środków własnych - 253,4 tys. zł, a nieangażowanie przychodów ze sprzedaży - 491,3 tys. zł.

Zdaniem NIK działanie takie było niegospodarne, ponieważ zmiana warunków wykorzystania dotacji, polegająca na obniżeniu planowanych kosztów zadania przez zmniejszenie zadeklarowanego udziału środków innych niż budżetowe, powinna skutkować proporcjonalnym zmniejszeniem kwoty dotacji. Ministerstwo zaakceptowało rozliczenia dotacji budżetowych pomimo stwierdzonych istotnych nieprawidłowości, polegających na przedkładaniu przez zleceniobiorców dokumentów rozliczeniowych wystawionych przez współorganizatorów przedsięwzięcia, co było niezgodne z § 7 zawartych umów na udzielenie dotacji stanowiących, że prawa i obowiązki stron nie mogą być przenoszone na osoby trzecie.

5) Stwierdzono przypadki refundowania w całości bądź w części, kosztów poniesionych na zadanie już zrealizowane, co w ocenie NIK, nie posiada podstawy prawnej w przepisach ustawy o finansach publicznych.

Przy podpisywaniu umów na wykonanie zadań już po ich realizacji, określanie w nich niektórych warunków ustalonych w art. 71 ust. 2 ww. ustawy jest bezprzedmiotowe. Nie jest możliwe egzekwowanie od zleceniobiorców, aby środki z dotacji wydatkowali zgodnie z przepisami ustawy o zamówieniach publicznych.

6) Sposób sprawowania przez Ministerstwo Kultury nadzoru nad realizacją zadań objętych dotacjami celowymi z budżetu państwa, był mało skuteczny.

Akceptowanie przez Ministerstwo rozliczeń dotacji celowych wyłącznie na podstawie przedłożonych sprawozdań finansowych, bez sprawdzania dokumentów źródłowych, czy ksiąg rachunkowych, nie gwarantowało zgodnego z prawem i gospodarnego wydatkowania środków budżetowych, o czym świadczą wyniki kontroli NIK. Nie zapewniało skutecznego nadzoru także Biuro Kontroli Ministerstwa, głównie ze względu na nieliczną obsadę kadrową. Kontrole wykorzystania dotacji obejmowały zaledwie ok. 1% podmiotów, które je otrzymywały, mimo że kwestii tych dotyczyła ponad połowa badań prowadzonych przez Biuro Kontroli.

7) Oprócz dotacji udzielanych przez Ministra Kultury, skontrolowano także dotacje przekazywane w dziedzinie kultury ze środków samorządowych. Kontrolą w tym zakresie objęto 57 jednostek samorządu terytorialnego, w tym: 11 urzędów marszałkowskich, 19 urzędów miast na prawach powiatu, 2 starostwa powiatowe oraz 25 urzędów miast i gmin. Negatywnie oceniono działalność w zakresie udzielania dotacji przez 1 samorząd województwa, 3 miasta na prawach powiatu i 4 gminy, co stanowiło łącznie ok. 14% skontrolowanych przez NIK jednostek samorządowych (9% samorządów województw, 16% miast na prawach powiatu i 16% gmin).

W pozostałych przypadkach działalność jednostek samorządu terytorialnego w omawianym zakresie oceniono pozytywnie, mimo stwierdzenia uchybień i nieprawidłowości, które jednak nie powodowały istotnych negatywnych skutków z punktu widzenia legalnego i gospodarnego wykorzystania środków publicznych.

8) Uwagi NIK na temat trybu i sposobu wyboru podmiotów realizujących zadania dofinansowane z budżetów samorządowych, dotyczyły głównie:

- 2.8.1. w samorządach województw: naruszania zasad jawności i równego dostępu do środków publicznych (województwa: pomorskie, lubelskie, świętokrzyskie, zachodniopomorskie) oraz braku pełnej informacji o podmiotach ubiegających się o dotacje lub o źródłach finansowania zadań (województwa: dolnośląskie, świętokrzyskie).
- 2.8.2. w miastach na prawach powiatu: naruszania zasad jawności przy udzielaniu dotacji (Łomża, Słupsk, Toruń, Włocławek i Wrocław), akceptowania wniosków niezawierających wszystkich danych wymaganych zgodnie z uchwałami rad miejskich (Elbląg, Kraków, Lublin, Jelenia Góra, Słupsk i Włocławek), a także niezgodności uregulowań zawartych w uchwałach samorządowych z przepisami ustawowymi w sprawie udzielania dotacji celowych (Skierniewice i Szczecin).
- 2.8.3. w gminach - naruszania zasad jawności przy udzielaniu dotacji (Aleksandrów Kujawski, Lubartów, Puławy), a także:
 - 2.8.3.1. akceptowania wniosków niezawierających wszystkich danych wymaganych zgodnie z uchwałami rad miejskich (Busko – Zdrój, Ełk, Duszniki – Zdrój, Inowrocław, Kętrzyn, Kwidzyn, Lubartów, Pruszków i Złocieniec); Zarząd Miasta Rajgrodu podejmował decyzje o wyborze podmiotu realizującego zadania zlecone z dziedziny kultury bez uprzedniego zebrania ofert lub wniosków,
 - 2.8.3.2. przekazywania dotacji mających podmiotowy charakter, co stanowiło naruszenie art. 118 ust. 1 w związku z art. 69 ust. 4 pkt 2 ustawy o finansach publicznych (Aleksandrów Kujawski, Kwidzyn, Lubartów i Puławy),
 - 2.8.3.3. niezgodności uregulowań zawartych w uchwałach samorządowych z przepisami ustawowymi obowiązującymi w tym zakresie (Gorlice).

9) Jednostki samorządu terytorialnego, zawierając umowy dotyczące udzielenia dotacji na cele publiczne związane z realizacją zadań, nie zawsze stosowały się do przepisów art. 71 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, które określają postanowienia jakie powinna zawierać umowa, a także naruszały zasady zawierania ww. umów określone w uchwałach samorządowych.

Szczegółowy opis zadań nie został określony w umowach zawieranych przez Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego, zarządy miast na prawach powiatu: Elbląga, Lublina, Jeleniej Góry, Krakowa, Nowego Sącza, Słupska i Włocławka, gminy miejskie: Ełku, Duszniki – Zdroju, Gorlic, Inowrocławia, Kwidzyna, Ostrowca Świętokrzyskiego, Pruszkowa i Puław. Terminów wykonania zadań nie określono w umowach zawieranych przez zarządy województw: podlaskiego i warmińsko - mazurskiego, oraz przez zarządy miast w Nowym Sączu i w Ostrońcu Świętokrzyskim. W umowach zawieranych przez zarządy województw: łódzkiego, mazowieckiego i świętokrzyskiego oraz przez zarządy gmin: Inowrocławia, Mielna, Legionowa, Swarzędza, Pruszkowa i Rajgrodu, a także przez Starostwo Powiatowe w Nowym Sączu, nie określono trybu kontroli wykonywania zadań.

Zasad zwrotu niewykorzystanej części dotacji nie określono w umowach zawieranych przez zarząd województwa świętokrzyskiego oraz przez zarządy miast: Lubartowa, Ostrowca Świętokrzyskiego, Pruszkowa oraz Puław. Stwierdzono także uchybienia polegające m. in. na braku w umowach klauzuli określającej obowiązek stosowania ustawy o zamówieniach publicznych przy wydatkowaniu środków pochodzących z dotacji (Ełk, Ostrowiec Świętokrzyski, Rajgród). W województwach dolnośląskim, lubelskim i podlaskim oraz w Słupsku i Szczecinie skontrolowane umowy nie zawierały postanowień odnoszących się do przeznaczenia przychodów uzyskiwanych przez zleceniobiorców w związku z realizacją dotowanych zadań, co mogło mieć wpływ na ustalenie wysokości dotacji. Ponadto w Urzędach Miasta Koszalina, Krakowa i Szczecina zawierano aneksy do umów, które NIK oceniła jako nieprawidłowe.

W siedmiu urzędach marszałkowskich oraz w siedmiu urzędach miejskich stwierdzono przypadki zawierania umów i przekazywania dotacji celowych w trakcie lub po wykonaniu zadań, co nie posiadało podstawy prawnej w przepisach ustawy o finansach publicznych.

10) Jednostki samorządu terytorialnego nie sprawowały wystarczającego nadzoru i kontroli nad wykonywaniem zadań przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych otrzymujące dotacje celowe.

Bezpośrednie kontrole były prowadzone sporadycznie i ograniczano się z reguły do analizowania dokumentów przedstawianych w ramach rozliczeń już po realizacji zadań. Żadnych kontroli u zleceńbiorców nie prowadziło 21 skontrolowanych jednostek samorządowych (37%): urzędy marszałkowskie województw: dolnośląskiego, mazowieckiego i warmińsko – mazurskiego, urzędy miejskie: w Elblągu, Jeleniej Górze, Koszalinie, Radomiu, Skierniewicach, Słupsku, Szczecinie, Toruniu i Włocławku, urzędy miast i gmin w Bełchatowie, Dusznikach – Zdroju, Lubartowie, Mielnie, Polanicy – Zdroju, Pruszkowie, Rajgrodzie, Warszawie i Złocieńcu. W województwach kujawsko – pomorskim, pomorskim, podlaskim, łódzkim, małopolskim i świętokrzyskim oraz w Gdyni, Nowym Sączu, Puławach i w Zakopanem przedstawiciele urzędów prowadzili wizytacje przedsięwzięć kulturalnych.

Nieprawidłowości związane z rozliczaniem dotacji celowych udzielanych przez jednostki samorządowe dotyczyły: niestarannej weryfikacji rozliczeń (Kraków, Aleksandrów Kujawski, Lubartów, Zakopane), akceptowania rozliczeń, w których wykazywane były wydatki ponoszone z naruszeniem warunków zawartych w umowach (Szczecin, Wrocław, Kwidzyn), a także opóźnionego przekazywania rozliczeń przez podmioty nie zliczone do sektora finansów publicznych (województwa: dolnośląskie, lubelskie i podlaskie oraz miasta Elbląg, Gdynia, Łomża, Piotrków Trybunalski, Słupsk, Szczecin, Włocławek, Wrocław Bełchatów, Inowrocław, Puławy i Zakopane). W dwóch gminach stwierdzono przypadki braku rozliczenia dotacji (Aleksandrów Kujawski, Lubartów).

11) W większości objętych kontrolą podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych (64,9%) stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia związane z wykorzystaniem dotacji celowych.

Dwa podmioty (2,7%) oceniono w tym zakresie negatywnie, natomiast odnośnie 24 skontrolowanych podmiotów (32,4%) nie stwierdzono nieprawidłowości.

12) Nieprawidłowości stwierdzono w ofertach składanych przez 15 podmiotów ubiegających się o dotację (20,3% w stosunku do 74 objętych kontrolą).

Polegały one w szczególności na: braku kalkulacji kosztów proponowanych zadań, co stwierdzono w ofertach sporządzonych przez 8 podmiotów, podawaniu w ofertach nieprawdziwych lub nieprecyzyjnych danych dotyczących zakresu lub kosztów zadań, co stwierdzono także w 5 skontrolowanych podmiotach, braku wymaganych informacji o zleceńbiorcy i dokumentów potwierdzających rodzaj i charakter jego działalności, braku pełnej informacji źródłach finansowania zadań, co odnosiło się do składania ofert przez 2 fundacje, niezgodnej ze statutem reprezentacji podmiotu przy podpisywaniu wniosku o dotację – w przypadku 1 fundacji.

W 11 skontrolowanych podmiotach (14,9%) przy podpisywaniu umów o dotacje celowe nie przestrzegano upoważnień do reprezentowania fundacji i stowarzyszeń, które wynikały z postanowień ich statutów. Najczęściej umowy podpisywane były jednoosobowo, mimo że według statutu konieczna była dwuosobowa reprezentacja zarządu.

13) Stwierdzono, że w 6 przypadkach (8,1%) podmioty otrzymujące dotacje celowe spełniały rolę pośrednika w przekazywaniu tych środków (łącznie ok. 1.186 tys. zł) innym jednostkom organizacyjnym lub osobom fizycznym, które faktycznie realizowały zlecone zadania.

Zleceniodawcy (Minister Kultury i Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego) dofinansowali w ten sposób podmioty lub cele, których finansowanie bezpośrednie wiązało się z koniecznością przeniesienia środków między rozdziałami klasyfikacji budżetowej, lub zawieraniem porozumień pomiędzy jednostkami należącymi do sektora finansów publicznych. W dwóch przypadkach podmioty przekazujące dotacje bezpośrednim wykonawcom zadań zatrzymywały część środków w charakterze prowizji.

W przepisach ustawy o finansach publicznych brak jest podstaw do przekazywania dotacji celowych podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych, które nie realizują przy wykorzystaniu tych środków zadań zleconych.

14) W 8 skontrolowanych podmiotach (10,8% objętych kontrolą) nie zaliczonych do sektora finansów publicznych, przy realizowaniu zadań finansowanych z udziałem dotacji celowych, stwierdzono przypadki naruszania warunków określonych w umowach.

Uchybienia o charakterze formalnym dotyczyły braku informacji o dotacjach jako źródle finansowania zadań w materiałach związanych z ich realizacją oraz przekroczenia terminów realizacji zadań. Stwierdzono także istotne nieprawidłowości, związane z niewykonaniem zadań w zakresie określonym w umowach (2 podmioty), a także niegospodarnym lub niezgodnym z przeznaczeniem wydatkowaniem

środków dotacji (5 podmiotów).

15) W 29 skontrolowanych podmiotach (39,2%), które otrzymały dotacje ze środków publicznych stwierdzono nieprawidłowości dotyczące ich rozliczenia, tj. naruszenia w tym zakresie warunków umownych.

W trzech przypadkach były to uchybienia formalne, np. brak w dokumentach rozliczeniowych adnotacji, że sporządzono ją na podstawie oryginałów rachunków, brak daty sporządzenia. Dwa podmioty nie uwzględniały w rozliczeniach przychodów z innych niż dotacja źródeł (dofinansowania z instytucji kultury, odsetek bankowych). Natomiast najwięcej nieprawidłowości polegało na rozliczaniu w ramach dotacji celowej innych kosztów niż określone w umowach. Wystąpiły one w 5 skontrolowanych podmiotach (6,8%). Ponadto dwa podmioty (2,7%) podawały w rozliczeniach nierzetelne dane, a w jednym przypadku stwierdzono, że w rozliczeniu dotacji zleceniobiorca nie ujawnił uzyskanego zwrotu podatku VAT.

W 6 podmiotach (8,1%) stwierdzono nieprawidłowości dotyczące składania sprawozdań merytorycznych z wykonania zadań, a w 10 (13,5%) - miały miejsce opóźnienia rozliczania dotacji w stosunku do terminów określonych w umowach.

16) Przy wydatkowaniu środków otrzymanych w ramach dotacji celowych przez 12 objętych kontrolą podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych (16,2%) nie były przestrzegane przepisy ustawy o zamówieniach publicznych.

Jednocześnie podmioty te naruszyły w tym zakresie warunki umów o dotacje celowe. W 8 skontrolowanych podmiotach przy zakupie towarów i usług ze środków dotacji nie stosowano trybu określonego w ustawie o zamówieniach publicznych, a w przypadku 6 podmiotów nie prowadzono dokumentacji podstawowych czynności związanych z postępowaniem, potwierdzającej stosowanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych przy wyborze wykonawców, co stanowiło naruszenie art. 26, ust. 1 ww. ustawy

17) W przypadku 5 skontrolowanych podmiotów (6,0%) stwierdzono, że nie posiadały one dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, a w szczególności dotyczącej sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, do czego zobowiązywał art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

W 12 jednostkach (16,2%) nie wyodrębniono ewidencji księgowej środków przekazanych i wydatkowanych na realizację zadań zleconych lub celów publicznych, naruszając tym samym warunki umów zawartych z dysponentami.

Niekompletność dowodów księgowych, polegającą głównie na niespełnianiu wszystkich wymagań określonych w art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości, stwierdzono w 14 skontrolowanych podmiotach (18,9%). Dowody nie zawierały najczęściej stwierdzenia, że zostały sprawdzone i zakwalifikowane do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach (dekretacja), a także podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania (art. 21, ust. 1, pkt 6). W 5 przypadkach (6,8%) stwierdzono, że ewidencja księgowa nie była prowadzona zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o rachunkowości.

2.18. W wyniku kontroli stwierdzono istotne nieprawidłowości finansowe. Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa i inne nieprawidłowości finansowe wyniosły ogółem 3.470,4 tys. zł, w tym: kwoty wydatkowane z naruszeniem przepisów prawa – 3.277,4 tys. zł, inne nieprawidłowości finansowe – 193,0 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli podjęła działania w celu odzyskania łącznej kwoty 158,1 tys. zł, w tym dotyczącej budżetu państwa 129,2 tys. zł i budżetów samorządowych – 28,9 tys. zł. Kwota odzyskana według stanu na dzień 19 marca 2004 r. wyniosła 26,4 tys. zł.

Uwagi i wnioski

Wyniki kontroli w szczególności wskazują na potrzebę podjęcia przez Ministra Kultury działań zmierzających do:

- 1) weryfikowania planowanych we wnioskach kosztów zadań wybranych do realizacji w celu prawidłowego ustalenia kwoty dofinansowania,
- 2) nieakceptowania nierzetelnych rozliczeń dotyczących wykorzystania dotacji, zawierających błędy i wykonanych na podstawie niezidentyfikowanych lub nieprawidłowych dowodów

księgowych, a także w przypadkach, gdy zleceniobiorcy nie zaangażowali w dotowane z budżetu przedsięwzięcia zadeklarowanych w umowach środków własnych oraz uzyskanych przy realizacji zadań przychodów,

- 3) dochodzenia należności Skarbu Państwa wynikających z niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystywania dotacji lub pobierania ich w nadmiernej wysokości, a także zwrotu w każdym przypadku dotacji w przypadku niewykonania umowy,
- 4) zaniechania przekazywania dotacji podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych, w przypadkach gdy celem takiego działania jest wyłącznie dofinansowanie innych jednostek, które powinny otrzymywać środki w innym przewidzianym w przepisach trybie,
- 5) stworzenia warunków organizacyjnych do przeprowadzania większej niż dotychczas liczby kontroli w podmiotach nie zaliczonych do sektora finansów publicznych otrzymujących dotacje celowe.

Ponadto wskazane jest rozważenie przez Ministra Kultury możliwości uwzględnienia specyfiki działalności w dziedzinie kultury prowadzonej przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych, przy określaniu zasad jej dofinansowywania ze środków publicznych.

Wyniki kontroli uzasadniają ponadto na konieczność:

- dostosowania przez jednostki samorządu terytorialnego procedur udzielania dotacji celowych do ustawowych przepisów, w szczególności w zakresie przestrzegania zasady jawności finansów publicznych oraz zasady wyboru najkorzystniejszej oferty,
- klasyfikowania przez jednostki samorządu terytorialnego wydatków ponoszonych na przedsięwzięcia kulturalne z udziałem podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych do odpowiednich paragrafów klasyfikacji budżetowej, stosownie do trybu dokonywania tych wydatków; w szczególności dotacje celowe przekazywane tym podmiotom powinny być zapisywane, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2000 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, w jednym z paragrafów 281, 282 lub 283,
- podejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego kontroli wykorzystania dotacji bezpośrednio w podmiotach realizujących zlecone zadania, egzekwowania terminowego rozliczania dotacji i starannego sprawdzania otrzymanych sprawozdań finansowych wraz z załączonymi dowodami księgowymi.

Ustalenia kontroli potwierdzają również potrzebę zmiany, obowiązujących w okresie objętym kontrolą, przepisów prawnych dotyczących przekazywania, wykorzystywania i rozliczania środków publicznych stanowiących dotacje celowe dla podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych.

Uzasadnione jest w szczególności wprowadzenie takich zmian przepisów prawnych w ww. zakresie, aby zawierały one określenie:

- 1) zasady udzielania dotacji celowych na zadania w dziedzinie kultury, pod warunkiem zaangażowania na ustalonym poziomie środków pozabudżetowych, z jednoczesnym określeniem w ustawie wyjątków od tej zasady,
- 2) generalnej zasady ustalenia w zawieranych umowach maksymalnego udziału środków publicznych w finansowaniu realizowanych przedsięwzięć oraz obowiązku ponoszenia przez zleceniobiorców ustalonych wielkości środków własnych na finansowanie realizacji zlecanego zadania,
- 3) unormowania kwestii dysponowania przez podmioty otrzymujące dotacje celowe przychodami uzyskanymi w wyniku realizacji zadań zleconych, finansowanych lub dofinansowanych ze środków dotacji,
- 4) możliwości refundowania w trybie dotacji celowych kosztów poniesionych przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych na realizację zadań lub celów publicznych,
- 5) zasad rozpatrywania wniosków o dotacje w sposób gwarantujący równy dostęp podmiotów do środków budżetowych i jawność postępowania na poszczególnych etapach ich rozpatrywania

ZAŁĄCZNIK 9

Informacja o wynikach kontroli zbywania nieruchomości komunalnych przez gminy

(grudzień 2003)

Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

Przeprowadzona kontrola wykazała, że większość gmin nie posiada długookresowej strategii (planów) wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, która umożliwiałaby prowadzenie racjonalnej polityki w zakresie zbywania i udostępniania nieruchomości komunalnych.

Przeznaczanie nieruchomości do zbycia zdeterminowane było ustaleniami planu dochodów budżetowych na dany rok. Tym samym konieczność uzyskania niezbędnych wpływów do budżetu gminy w danym roku powodowała wyzbywanie się nieruchomości pomimo braku nabywców w przetargach, którzy zaoferowaliby ceny wyższe od ich wartości rynkowej ustalonej przez rzeczoznawców. W takich sytuacjach, dla zrealizowania przynajmniej części założonych dochodów, nieruchomości zbywano poza przetargami w drodze rokowań podejmowanych z wybranymi uznaniowo oferentami, po cenach znacząco niższych od ich wartości, na co pozwalały obowiązujące przepisy ugn.

Ustalanie nabywców nieruchomości i warunków cenowych transakcji, w umowach zawieranych na podstawie nieupubliczniętych rokowań stanowi w ocenie Najwyższej Izby Kontroli obszar znacznego potencjalnego zagrożenia korupcją, szczególnie z uwagi na brak w okresie objętym kontrolą unormowania w ustawie o gospodarce nieruchomościami oraz w przepisach wykonawczych do ustawy, zasad i trybu zbywania nieruchomości w drodze rokowań. Jak wykazują ustalenia także obecnej kontroli NIK, brak właściwego unormowania tego trybu zbywania nieruchomości publicznych w ugn pozwala urzędnikom samorządowym na zbyt dużą dowolność działania (np.: nie ogłasza się publicznie o przystąpieniu do zbywania nieruchomości w drodze rokowań i prowadzi się rokowania tylko z wybranymi osobami zgłaszającymi chęć nabycia nieruchomości lub nie prowadzi się rokowań w przedmiocie ceny, traktując jako ostateczne - bez wiarygodnych przesłanek - propozycje cenowe zgłoszone pisemnie przez osoby zainteresowane podjęciem rokowań, co upodabnia ten tryb zawierania umów do konkursu ofert, a nie do rokowań).

1. NIK zbadała w 26 gminach 1149 procedur zbywania nieruchomości gruntowych i budynkowych (25,8% spraw objętych zakresem przedmiotowym kontroli). Znaczące nieprawidłowości polegające na naruszeniu przepisów prawa oraz przypadki niegospodarnego lub nierzetelnego postępowania przy zbywaniu nieruchomości stwierdzono w 4 (15,4%) kontrolowanych gminach (Gliwice, Tarnowskie Góry, Rzgów, Mikołajki). Nieliczne nieprawidłowości lub mniej istotne uchybienia wystąpiły we wszystkich pozostałych jednostkach. Nieprawidłowości miały miejsce przede wszystkim przy zbywaniu nieruchomości o atrakcyjnej lokalizacji, w szczególności na terenach umożliwiających prowadzenie dochodowej działalności gospodarczej (budowę obiektów handlowych i usługowych) lub przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową.

2. W 16 na 26 skontrolowanych gmin (61,5 %) nie sporządzono planów wykorzystania gminnych zasobów nieruchomości. Tereny wchodzące w skład gminnego zasobu nieruchomości zbywano nie dysponując planami wykorzystania tego zasobu⁵⁴, które powinny zostać sporządzone w oparciu o studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: studium), stanowiące w okresie objętym kontrolą podstawę tworzenia gminnych zasobów nieruchomości i

⁵⁴ Zgodnie z przepisami art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 3 ugn, sporządzanie planów wykorzystania zasobu jest elementem gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości.

określające podstawowe dane niezbędne do prowadzenia prawidłowej gospodarki tymi zasobami⁵⁵.

Brak opracowania planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości wskazuje na nierealizowanie przez organy wykonawcze gmin dyspozycji art. 25 ust. 1 i 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami i nierzetelność ich działań w obszarze gospodarowania nieruchomościami komunalnymi.

Zbywanie nieruchomości komunalnych przed sporządzeniem i uchwaleniem studium oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, stwarza ponadto niebezpieczeństwo wyzbywania się nieruchomości, które mogą w przyszłości okazać się potrzebne dla realizacji zadań publicznych, a ich ponowne pozyskanie może być kosztowne i czasochłonne.

Zdaniem NIK, zasady prawidłowej gospodarki nieruchomościami wynikające z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 ugn wymagają od organów wykonawczych gmin m.in. sporządzenia planu wykorzystania zasobu nieruchomości, który powinien określić nie tylko nieruchomości przeznaczone do zbycia, ale również do udostępnienia innym podmiotom, a przede wszystkim ustalić nieruchomości niezbędne do wykonywania zadań własnych i realizacji inwestycji publicznych. Plan wykorzystania zasobu nieruchomości pozostających w dyspozycji gminy określać powinien długookresową strategię gminy w odniesieniu do nieruchomości stanowiących gminny zasób, m.in. w celu uniknięcia sytuacji, w której zbyta nieruchomość następnie okazać się może niezbędną dla gminy.

3. Zbywanie komunalnych nieruchomości gruntowych i budynkowych przez gminy motywowane było głównie potrzebą uzupełnienia bieżących dochodów budżetowych gmin. Konieczność realizacji doraźnych celów finansowych - wyznaczanych rocznymi planami dochodów budżetowych - sprzyjała nieracjonalnemu gospodarowaniu posiadanymi zasobami nieruchomości, np. oferowaniu potencjalnie atrakcyjnych terenów do zbycia pomimo braku koniunktury na rynku, co skutkowało negatywnymi wynikami przetargów (z uwagi na brak oferentów) i zawieraniem transakcji poza przetargami - w drodze rokowań (na podstawie art. 39 ust. 2 ugn), z ustaleniem ceny nieruchomości poniżej wartości rynkowej określonej przez rzeczoznawców majątkowych.

Zbywanie nieruchomości w drodze rokowań prowadzonych w następstwie negatywnego rezultatu 2 kolejnych przetargów (na podstawie art. 39 ust. 2 ugn) miało miejsce w 24 na 26 kontrolowanych gmin. Zbadano 154 postępowań, w wyniku których doszło do zbycia nieruchomości w tym trybie. Spośród 154 umów zbycia nieruchomości, w 50 umowach (32,5%) uzyskana cena była wyższa lub równa wartości wynikającej z oszacowania rzeczoznawcy majątkowego, w 35 umowach (22,7%) mieściła się w przedziale 75%-99,9% wartości oszacowania, w 45 umowach (29,2%) stanowiła 50%-74,9% wartości nieruchomości określonej w wycenie, w 24 umowach (15,6%) nie przekraczała 50% wartości oszacowania (w tym w 5 przypadkach cena była niższa niż od 25% wartości wynikającej z operatu oszacowania zbywanej nieruchomości)⁵⁶.

4. W 14 gminach (53,8% objętych kontrolą) stwierdzono przypadki naruszania przepisów art. 67 ust. 1 i art. 7 ugn nakładających na gminy obowiązek oszacowania wartości nieruchomości przed ich zbyciem przez rzeczoznawców majątkowych. Nieprawidłowości dotyczyły:

- zbywania nieruchomości bez uprzedniego oszacowania ich wartości przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych,
- nierzetelnego sporządzania wycen,
- korzystanie z nieaktualnych wycen nieruchomości.

⁵⁵ Wstępnym etapem sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest tzw. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Służy ono do określenia polityki przestrzennej gminy, w studium określa się m.in.: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego. Z mocy art. 24 ust. 3 ugn, do 10.07.2003 r. studium było podstawą tworzenia gminnych zasobów nieruchomości, od 11.07.2003 r. taką podstawę stanowią miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. W okresie objętym kontrolą studium uchwalane było na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm. - utrata mocy z dniem 11 lipca 2003 r.), a od 11 lipca 2003 r. na podstawie ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717).

⁵⁶ W Informacji o wynikach kontroli P/01/168 „Gospodarowanie nieruchomościami w gminach o walorach turystycznych” podano, że przy sprzedaży w drodze rokowań, po 2 negatywnych przetargach, ceny były niższe o 10 % do 15 % od wartości nieruchomości.

5. W 8 kontrolowanych gminach (30,8%) stwierdzono nieprawidłowości dotyczące wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży lub oddania w wieczyste użytkowanie i stanowiące naruszenie dyspozycji art. 35 ust. 1 i 2 ugn. Nieprawidłowości dotyczyły:

- niesporządzenia wykazów (14 przypadków w 2 gminach),
- niepodawania do publicznej wiadomości informacji o wywieszeniu na tablicy ogłoszeń urzędu wykazów (26 przypadków w 3 gminach),
- opóźnień w podawaniu do publicznej wiadomości informacji o wywieszeniu wykazów (10 przypadków w 2 gminach).

6. W 16 gminach (61,5%) wystąpiły nieprawidłowości w zakresie przestrzegania procedur zbywania nieruchomości w trybie przetargowym określonych w ugn i rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13.01.1998 r. (akt wykonawczy do ugn). Nieprawidłowości polegały m.in. na:

- podawaniu informacji o przetargach ustnych, w których cena wywoławcza przekraczała 50.000 zł, do wiadomości publicznej poprzez ogłoszenie prasowe w terminach krótszych niż 14 dni przed terminem przetargu,
- nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji przetargowej lub jej braku,
- błędnym ustaleniu wysokości postąpienia w przetargu ustnym,
- nierzetelnym przeprowadzeniu przetargów pisemnych,
- kwalifikowaniu do części niejawnego przetargu pisemnego ofert niespełniających warunków przetargowych,
- braku ogłoszenia o przetargu lub wadliwej treści tych ogłoszeń,
- wadliwości uchwał organów gmin w przedmiocie zbywania nieruchomości,
- przekroczeniu terminów do organizowania „drugich przetargów”,
- bezprawnemu powierzaniu przeprowadzenia przetargów innym podmiotom przez zarządy gmin,
- ustaleniu takich warunków przetargowych w przetargu ograniczonym, które mógł spełnić jeden podmiot.

7. W 7 gminach doszło do zbywania nieruchomości z pominięciem trybu przetargowego, w sytuacjach gdy nie występowały podstawy do zastosowania drogi bezprzetargowej, co naruszało przepisy art. 37 ust. 1 (Mikołajki, Ryn – po 1 przypadku), ust. 2 pkt 6 (Tarnowskie Góry, Gniezno, Gliwice – po 1 przypadku) lub ust. 3 (Rzgów – 1 przypadek) oraz art. 204 ust. 1 i 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Zamość – 1 przypadek) i art. 207 ugn (Gliwice – 1 przypadek). Zdaniem NIK zbywanie nieruchomości z pominięciem przetargu, gdy brak jest przesłanek do zastosowania drogi bezprzetargowej, rodzi skutki prawne w postaci nieważności zawartych umów. Umowy sprzeczne z ustawą lub mające na celu jej obejście są stosownie do art. 58 ust. 1 k.c. nieważne.

8. Obecnie obowiązujące przepisy regulujące dokonywanie zamian nieruchomości pomiędzy j.s.t. a osobami fizycznymi lub prawnymi (art. 15 ugn) pozostawiają zbyt dużą dowolność interpretacyjną i decyzyjną organom wykonawczym gmin. Brak szczegółowych regulacji dotyczących zamian w ugn, a także brak szczegółowego i precyzyjnego określania przez organy stanowiące gmin zasad zbywania i nabywania nieruchomości w drodze zamiany, stwarza pole do nadużyć polegających na omijaniu przepisów stanowiących, iż zasadą jest zbywanie nieruchomości w drodze przetargu (zwłaszcza w sytuacjach, gdy zbywana nieruchomość posiada atrakcyjne przeznaczenie i położenie).

W 6 gminach wystąpiły nieprawidłowości związane ze zbywaniem nieruchomości w drodze zamiany. Nieprawidłowości dotyczyły:

- braku wycen zamienianych nieruchomości,
- zbywania nieruchomości w drodze zamiany z naruszeniem ustanowionych przez organ stanowiący gminy zasad zbywania i nabywania nieruchomości lub bez uzyskania uprzedniej zgody rady gminy na podstawie art. 14 ust. 5 ugn,
- omijania przepisu art. 37 ust. 1 ugn nakazującego zbywanie nieruchomości w drodze

przetargu (np. poprzez zamianę 2 nieruchomości komunalnych na 1 nieruchomość, w sytuacji gdy już wartość 1 nieruchomości gminy przewyższała wartość nabywanej nieruchomości).

9. W 5 gminach stwierdzono nieprawidłowości polegające na rozbieżności pomiędzy:

- treścią zaakceptowanych przez oferenta warunków przetargowych,
- postanowieniami uchwał Rady Miejskiej o wniesieniu do spółki nieruchomości,
- treścią protokołu rokowań a postanowieniami zawartych następnie umów zbycia nieruchomości.

10. W 12 gminach (46,2%) stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ustalania i pobierania⁵⁷ należności z tytułu zbywania nieruchomości. Polegały one w szczególności na:

- nieegzekwowaniu, wbrew przepisowi art. 70 ust. 3 ugn, kwot z tytułu oprocentowania rat w razie rozkładania na raty ceny nieruchomości,
- błędnych obliczeniach kwoty opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego (z naruszeniem zasad ustalonych w art. 72 ugn),
- nielegalnym zwolnieniu z I opłaty rocznej z tytułu ustanowienia użytkowania wieczystego nieruchomości (wbrew postanowieniom art. 207 ust. 2 ugn) lub niezamieszczeniu w umowie postanowień nakładających obowiązek zapłaty tej opłaty (naruszenie art. 71 ust. 1 i 2 ugn),
- dopuszczaniu do zawierania aktów notarialnych i zbycia nieruchomości pomimo braku zapłaty ceny lub części ceny wymaganej do uregulowania przed datą umowy (naruszenie art. 70 ust. 1 i 2 lub art. 71 ust. 2 ugn),
- zbywaniu nieruchomości w trybie bezprzetargowym za cenę niższą niż wynikająca z oszacowania (niezgodnie z art. 67 ust. 3 ugn).

11. Łączna kwota ustalonych przez kontrolę NIK nieprawidłowości finansowych wynosiła ogółem 10.198,1 tys. zł, na co składały się:

- uszczuplenia w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w łącznej wysokości 7.961,6 tys. zł,
- inne nieprawidłowości finansowe skutkujące uszczupleniami majątku kontrolowanych jednostek na ogólną kwotę 2.236,5 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli podjęła działania w celu odzyskania łącznie 7.181,4 tys. zł na rzecz budżetów samorządowych, przekazując kierownikom jednostek kontrolowanych i właściwym organom odpowiednie wnioski w tym zakresie w wystąpieniach pokontrolnych. Do czasu sporządzenia informacji o wynikach kontroli, w związku z jej ustaleniami, na wniosek NIK odzyskano na rzecz budżetów samorządowych 21,0 tys. zł.

Uwagi i wnioski*

Niezależnie od wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych adresowanych do kierowników skontrolowanych jednostek, wyszczególnionych w Części III Informacji, ustalenia kontroli uzasadniają także przedstawienie uwag i wniosków dotyczących zmian stanu prawnego w zakresie zbywania nieruchomości publicznych, mających na celu:

- pełniejszą realizację zasady jawności zbywania nieruchomości publicznych oraz zwiększenie gwarancji równego dostępu do informacji o nieruchomościach przeznaczonych do zbycia,
- doprecyzowanie istniejących uregulowań, służące przede wszystkim wyeliminowaniu pojawiających się w praktyce rozbieżności interpretacyjnych,

⁵⁷ Dotyczy tych należności, które na mocy przepisów ugn nabywcy powinni uregulować najpóźniej w dniu zawarcia umowy zbycia.

* Większość wniosków sformułowanych w ramach tej kontroli została uwzględniona w ustawie z dnia 28 listopada 2003r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004r. Nr 141, poz. 1492).

- odpowiednie unormowanie zasad i szczegółowego trybu wyłaniania nabywców w drodze rokowań prowadzonych na podstawie art. 39 ust. 2 ugn.

W związku z powyższym, a także mając na uwadze, iż tekst ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁵⁸ nie obejmuje całego pożądanego zakresu zmian legislacyjnych uzasadnionych ustaleniami kontroli NIK, Najwyższa Izba Kontroli zgłasza Radzie Ministrów następujące wnioski de lege ferenda do wykorzystania w pracach nad dalszymi zmianami ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz przy opracowaniu nowego rozporządzenia wykonawczego do ugn w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność jednostek samorządu terytorialnego oraz przeprowadzania rokowań po drugim przetargu. NIK uważa za wskazane:

1. Skodyfikowanie w ustawie o gospodarce nieruchomościami – w Dziale II *Gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostki samorządu terytorialnego*, zasad obowiązujących w postępowaniu przetargowym i rokowaniach prowadzonych po 2 przetargach zakończonych wynikiem negatywnym, w szczególności:
 - zasady zbywania nieruchomości w drodze przetargów nieograniczonych (z precyzyjnym unormowaniem w ustawie katalogu przypadków, w których dopuszczalne jest przeprowadzenie przetargu ograniczonego),
 - zasady jawności zbywania nieruchomości,
 - zasady równości uczestników postępowania przetargowego i rokowań (tj. równego dostępu do udziału w przetargu i rokowaniach).
2. Pełne uregulowanie rokowań prowadzonych na podstawie art. 39 ust. 2 ugn, stwarzające gwarancje realizacji zasad jawności i równości uczestników tego postępowania, w szczególności:
 - wprowadzenie obowiązku ogłaszania o zaproszeniu do rokowań,
 - wprowadzenie nakazu podjęcia rokowań ze wszystkimi osobami, które zgłosiły zamiar przystąpienia do rokowań (za wyjątkiem osób podlegających wyłączeniu) lub zorganizowania kolejnego przetargu,
 - wprowadzenie przepisu normującego obowiązek sporządzania pisemnych i jawnych protokołów z rokowań przeprowadzonych ze wszystkimi uprawnionymi podmiotami⁵⁹,
 - zamieszczenie w rozporządzeniu wykonawczym przepisów regulujących m.in. sposób publikowania oraz treść ogłoszeń o zaproszeniu do rokowań, treść protokołów z rokowań.
3. Wprowadzenie do ustawy o gospodarce nieruchomościami przepisu stanowiącego, iż zbycie nieruchomości Skarbu Państwa lub j.s.t. w drodze umowy zamiany jest dopuszczalne, jeżeli nabywana od osób prawnych lub fizycznych nieruchomość jest niezbędna dla realizacji celów publicznych, a zbywana nieruchomość jest zbędna dla realizacji zadań właściwej państwowej jednostki organizacyjnej lub j.s.t.
4. Rozważenie wprowadzenia do ugn przepisu stanowiącego, iż plany wykorzystania zasobu nieruchomości j.s.t. wymagają zatwierdzenia przez jej organ stanowiący.
5. Wprowadzenie do ustawy przepisu o wyłączeniu z uczestnictwa w przetargu oraz w rokowaniach prowadzonych na podstawie art. 39 ust. 2 ugn, osób powołanych do komisji przetargowej zbywających daną nieruchomość publiczną oraz osób im bliskich.
6. W przypadku nieruchomości, których wartość przekracza 50.000 zł - wprowadzenie obowiązku publikowania wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub udostępnienia, ogłoszeń o przetargach, zaproszeń do rokowań, wyników przetargów i rokowań także na stronie internetowej jednostki zbywającej nieruchomość.
7. Wprowadzenie nakazu przeprowadzenia procedury zbycia nieruchomości od początku (łącznie z ponowną wyceną jej wartości) w sytuacji, gdy po opublikowaniu ogłoszenia o pierwszym przetargu zawierającego informacje o przeznaczeniu nieruchomości w planie miejscowym i sposobie jej zagospodarowania, nastąpiły zmiany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego powodujące nieaktualność danych upublicznionych w ogłoszeniu o przetargu.

⁵⁸ Ustawa nie opublikowana do czasu sporządzenia niniejszej Informacji (tekst ustawy - zob. www.sejm.gov.pl)

⁵⁹ W obowiązującym stanie prawnym protokół z rokowań stanowi podstawę zawarcia umowy (art. 28 ust. 3 ugn). Z powyższego przepisu nie wynika obowiązek sporządzania protokołów z rokowań prowadzonych z podmiotami, które nie zostały nabywcami nieruchomości.

8. Wprowadzenie dla potrzeb ugn definicji pojęcia “prasa lokalna” poprzez określenie wymaganego zasięgu rozpowszechniania (np. “dziennik o zasięgu wojewódzkim”).
9. Zmianę art. 35 ust. 1 ugn przez sformułowanie nakazu sporządzania i podawania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub udostępnienia, obejmującego wszystkie formy zbywania nieruchomości⁶⁰.

Szczegółowe uzasadnienie powyższych propozycji zmian legislacyjnych zawarte jest w dalszej części niniejszej Informacji.

W związku z ustaleniami kontroli, Najwyższa Izba Kontroli uważa ponadto, że pomimo braku obowiązku prawnego, dla zapewnienia większej przejrzystości działań organów samorządowych i ograniczenia zagrożeń korupcyjnych w sferze obrotu nieruchomościami publicznymi, prezydenci miast (burmistrzowie, wójtowie) prowadzący procedury zbycia nieruchomości już obecnie powinni:

1. publikować w sieci internetowej plany wykorzystania gminnych zasobów nieruchomości, wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste, ogłoszenia o przetargach, zaproszenia do rokowań oraz wyniki przetargów i rokowań dotyczących nieruchomości publicznych,
2. określać jawne dla potencjalnych uczestników przetargów znaczenie (wagę) poszczególnych kryteriów wyboru ofert w przetargach pisemnych w sytuacji, gdy w warunkach przetargu oprócz ceny występują takie kryteria jak np. sposób zagospodarowania nieruchomości, termin realizacji inwestycji, itp.,
3. ogłaszać w prasie o odpowiednim zasięgu oraz w innych mediach, zaproszenia do rokowań organizowanych w wyniku negatywnego rezultatu dwóch kolejnych przetargów (art. 39 ust. 2 ugn), zawierające informacje m.in. o:
 - liczbie i datach przetargów zakończonych wynikiem negatywnym,
 - cenach wywoławczych obowiązujących w ww. przetargach,
 - przeznaczeniu zbywanej nieruchomości wg planów zagospodarowania,
 - obowiązku pisemnego poinformowania gminy (prezydenta miasta, burmistrza, wójta), przez zainteresowanego o zamiarze przystąpienia do rokowań z podaniem wstępnie proponowanej ceny,
 - przewidywanej dacie podjęcia rokowań z pierwszym zainteresowanym podmiotem,
4. podejmować rokowania ze wszystkimi podmiotami, które zgłosiły zamiar przystąpienia do rokowań prowadzonych na podstawie art. 39 ust. 2 ugn i dokumentować w sporządzanych protokołach przebieg oraz wyniki tych rokowań, w szczególności w zakresie ustalania ceny nieruchomości.

⁶⁰ Obecnie właściwy organ ma obowiązek sporządzania i podawania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości tylko w niektórych wyszczególnionych w art. 35 ust. 1 ugn przypadkach przeznaczenia do zbycia (sprzedaży i oddawania w użytkowanie wieczyste) albo udostępniania (użytkowanie, najem, dzierżawa). Obowiązek ten nie obejmuje obecnie np. zbywania nieruchomości w drodze: zamiany, darowizny, wniesienia aportem do spółki.

Informacja o wynikach kontroli wywiązywania się organów administracji publicznej z obowiązku udostępniania informacji publicznej, w tym z wykorzystaniem techniki informatycznej w województwie podlaskim

(wrzesień 2004)

Podsumowanie wyników kontroli

Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania organów administracji samorządowej i rządowej województwa podlaskiego związane z wdrożeniem ustawy o dostępie do informacji publicznej, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Wdrożenie powołanej ustawy, w tym uruchomienie Biuletynu Informacji Publicznej (publikatora urzędowego prowadzonego w systemie teleinformatycznym) ułatwiło dostęp do informacji publicznej, zwłaszcza obejmującej zakres działania, zasady funkcjonowania, strukturę i organizację oraz obsadę personalną organów administracji publicznej tj. dane określone art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a-d i pkt 3 a, c i d ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jednak skontrolowane jednostki zamieszczały te dane na stronach Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) opieszale, przekraczając ustawowy termin ich publikacji (1 lipca 2003 roku), mimo, że ustawę ogłoszono już 8 października 2001 r.

Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego ze środków Kontraktu wojewódzkiego uruchomił portal internetowy WROTA PODLASIA, zawierający informacje o województwie podlaskim oraz umożliwił 34 gminom i powiatom województwa jak też 40 jednostkom podległym, bezpłatne korzystanie z BIP (będącego modulem portalu). Pozostałe gminy i powiaty województwa oraz 1 jednostka podległa Zarządowi Województwa dysponowały odpłatnymi stronami BIP (3 jednostki województwa w ogóle nie prowadziły BIP), gdyż nie otrzymały na czas oferty Urzędu Marszałkowskiego.

Kontrola ujawniła szereg przypadków lekceważenia i zaniedbywania obowiązków w zakresie jawności życia publicznego, głównie polegających na:

- zaniechaniu upublicznienia oświadczeń majątkowych i o działalności gospodarczej radnych oraz członków kierownictwa urzędów gmin, wymaganych przepisami art. 24i i 24j ustawy o samorządzie gminnym,
- opieszałym lub fragmentarycznym ogłaszaniu w BIP informacji wymaganych przez art. 6 ust. 1 pkt 1, pkt 3 lit. b, e i f i pkt 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej, tj. o majątku, budżecie, prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach (podlegających ogłoszeniu od 1 lipca 2003 r.) oraz o zamierzeniach i programach działania, stanie przyjmowanych spraw, stanie samorządu i efektach kontroli (od 1 stycznia 2004 r.),
- zaniechaniu publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym zmian w budżecie przez aż 52,1% gmin oraz sprawozdań z wykonania budżetu przez aż 34,7% gmin województwa podlaskiego, co naruszało art. 61 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym,
- opieszałym i nierzetelnym publikowaniu uchwał i sprawozdań budżetowych gmin w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz na oznaczaniu numerów tego dziennika datami wcześniejszymi niż data skierowania do druku przez Podlaski Urząd Wojewódzki, wbrew postanowieniom art. 20 ust. 2 i 3 ustawy o publikowaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych,

- zaniechaniu udostępniania Monitora Polskiego B przez 12 z 16 kontrolowanych jednostek, mimo obowiązku określonego w art. 26 ustawy powołanej ustawy.

Synteza wyników kontroli

2.1. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego do końca marca 2004 roku wdrożył kosztem 5.289,9 tys. zł I etap zadania „Budowa i pilotażowe wdrożenie informatycznego systemu wspomagania zarządzania województwem przez administrację samorządową” (łącznie koszt jego realizacji nie jest jeszcze znany). Z kwoty tej 4.449,9 tys. zł stanowiło dotację budżetu państwa, 300 tys. zł – środki własne Urzędu Marszałkowskiego, a 540 tys. zł – środki 12 jednostek pilotażowych.

Uruchomiony w ramach tego zadania internetowy portal samorządowy WROTA PODLASIA wykorzystywany jest jedynie jako serwis informacyjny. Nie pełni on jeszcze funkcji usługowej, tj. nie udostępnia usług publicznych on-line (przez Cyfrowy Urząd). Urząd Marszałkowski, mimo podjętych starań, nie uzyskał bowiem potrzebnego oprogramowania (aplikacje integracyjne) oraz mocy serwerowej. W 12 jednostkach samorządowych prowadzony jest ponadto pilotaż, w celu przygotowania ich do świadczenia usług publicznych on-line.

Urząd Marszałkowski na portalu WROTA PODLASIA nieodpłatnie udostępnił BIP łącznie 74 jednostkom (40 podległym i 34 samorządowym). Większość jednostek samorządowych woj. podlaskiego (90 gmin i 8 powiatów) i 4 jednostki podległe nie skorzystały jednak z tej możliwości, gdyż Urząd Marszałkowski stosunkowo późno przystąpił do tego przedsięwzięcia i nie zadbał o należyte jego rozpropagowanie. W efekcie 3 jednostki podległe w ogóle nie uruchomiły stron BIP, a 1 uruchomiła ją własnym kosztem (w kwocie 1.342 zł w 2003 r. i 366 zł w I kw. 2004 r.).

W ocenie NIK wydatek ten był niegospodarny, gdyż Urząd Marszałkowski oferował jednostkom podległym nieodpłatny BIP na portalu WROTA PODLASIA, uruchomionym łącznym kosztem 561.060 zł ze środków Kontraktu wojewódzkiego, podpisanego w 2001 r. Zdaniem NIK niegospodarne jest również zlecenie dla 2 wykonawców wykonania części prac związanych z uruchomieniem portalu oraz BIP. Łączny koszt tych prac (opracowania BIP tymczasowego oraz pomocy we wdrażaniu portalu), sfinansowanych ze środków własnych Urzędu wyniósł 21.600 zł.

Jakkolwiek wdrożenie BIP i uruchomienie portalu WROTA PODLASIA zwiększyło dostępność informacji publicznych w internecie, to jednak mały stopień informatyzacji obszarów wiejskich sprawia, że ludność wiejska w niewielkim stopniu korzysta z możliwości uzyskania informacji publicznej przez internet.

2.2. Jednostki kontrolowane stosowały zróżnicowane rozwiązania organizacyjne w zakresie udostępniania informacji publicznej, nie zawsze zapewniające należyty nadzór nad treściami wprowadzanymi do BIP.

W 11 z 16 skontrolowanych jednostek prowadzenie BIP powierzano pojedynczym pracownikom, czasem mało doświadczonym, nie orientującym się w zakresie obowiązków publikacyjnych nałożonych ustawą o dostępie do informacji publicznej, lub przeciążonym innymi obowiązkami. W regulaminach organizacyjnych tych jednostek nie wskazano komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za udostępnianie informacji publicznej.

Jedynie w 5 jednostkach (Urzędy Miejskie w Łomży i Suwałkach, Starostwo w Sejnach oraz Urzędy Marszałkowski i Wojewódzki) do prowadzenia BIP zaangażowano osoby z kilku lub ze wszystkich komórek organizacyjnych oraz wyznaczono komórki odpowiedzialne za udostępnianie informacji publicznych a także prowadzenie BIP w regulaminach organizacyjnych lub w zarządzeniach Marszałka, Prezydenta Miasta Suwałk i Starosty Siemiatyckiego, uściślających zarazem zasady udostępniania informacji publicznych oraz ich publikacji na stronie BIP. Należyty i stały nadzór nad uaktualnianiem zawartości strony BIP zapewniły tylko Urząd Marszałkowski i Podlaski Urząd Wojewódzki przez wyznaczenie administratora lub moderatora strony BIP, odpowiedzialnego za końcową redakcję zamieszczanych informacji.

2.3. Część skontrolowanych jednostek zaniedbała ujawnienia w BIP niektórych danych określonych w art. 6 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej:

- 1) pkt 1 lit. a-c – o zamierzeniach działań władz wykonawczych, projektowaniu aktów normatywnych oraz o programach realizacji zadań publicznych i wykonaniu tych programów,
- 2) pkt 2 lit. f i pkt 3 lit. b – o gospodarce budżetowej i majątku, którym dysponują,
- 3) pkt 3 lit. f – o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach,
- 4) pkt 3 lit. e i pkt 4 lit. a, c i d – o wystąpieniach władzy publicznej, o przebiegu i efektach kontroli, o stanie przyjmowanych spraw, o stanie samorządu.

Obowiązek ogłoszenia danych z pkt 2 wszedł w życie 1 lipca 2003 r., a danych z pkt 1 i 3 od 1 stycznia 2004 r.

Krytycznie należy ocenić fakt, że 4 z 12 skontrolowanych urzędów gmin (miejskich) nie publikowały w BIP danych o gospodarce budżetowej lub podjęły ich publikację dopiero w I kw. 2004 r., choć obowiązek ten wszedł w życie 1 lipca 2003 r. Podkreślić wypada, że choć obowiązek jawności finansów publicznych wprowadziły już ustawy o finansach publicznych oraz o samorządzie gminnym, to do czasu uruchomienia BIP rzeczywista dostępność danych z tego zakresu była w istocie niewielka. Ograniczano się do przedstawiania danych budżetowych na sesjach rad i do przysyłania ich radnym, a czasem także sołtysom. Część gmin zaniedbała obowiązek publikacji tych danych w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Informacje o wystąpieniach władzy publicznej, o przebiegu i efektach kontroli, o stanie przyjmowanych spraw, o stanie samorządu oraz o zamierzeniach działań i programach realizacji zadań publicznych, których publikacja jest obowiązkowa od 1 stycznia 2004 r., zamieszczano w BIP w zróżnicowanym zakresie. Nieprawidłowości te po części wynikały z trudności interpretacyjnych w określeniu dokładnego zakresu informacji zamieszczanych w BIP (zwłaszcza tych, które podlegały zamieszczeniu w BIP po 1 stycznia 2004 r.), a po części z przeoczenia lub zaniedbania obowiązku publikacji.

2.4. Oświadczenia majątkowe oraz o działalności gospodarczej osób najbliższych, składane przez członków organów stanowiących i zarządzających oraz skarbników i sekretarzy gmin i powiatów, jak też przez kierowników jednostek podległych były upubliczniane w minimalnym stopniu i opieszale. Stan ten naruszał art. 24i ust. 3 i art. 24j ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 24d ust. 3 i 24e ust. 6 ustawy o samorządzie powiatowym w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy z 23 listopada 2002 r. o ustawie o samorządzie gminnym i niektórych innych ustaw.

Z 15 skontrolowanych jednostek, objętych obowiązkiem publikacji w BIP ww. oświadczeń, jedynie 2 podały do publicznej wiadomości wszystkie wymagane oświadczenia, a 3 jednostki w ogóle nie ujawniły oświadczeń. Pozostałe jednostki ograniczyły się do publikacji jedynie oświadczeń majątkowych radnych lub kierownictwa urzędu (wójta, skarbnika, sekretarza). Natomiast oświadczenia tych osób o działalności gospodarczej i umowach cywilnoprawnych ich małżonków, wstępnych, zstępnych oraz rodzeństwa, opublikowały jedynie 2 jednostki.

2.5. Pozytywnie ocenić należy fakt, że praktycznie nie występowały przypadki odmowy udzielenia informacji publicznej lub informacji o stanie środowiska oraz, że informacji udzielano w zasadzie nieodpłatnie. Jednak aż 5 z 16 skontrolowanych jednostek nie prowadziło publicznie dostępnego wykazu informacji o stanie środowiska i jego ochronie.

Jednostki udzielały informacji publicznej na wnioski w formie pisemnej lub elektronicznej, nie zawsze jednak ewidencjonując otrzymane wnioski i udzielane odpowiedzi. Liczba zaewidencjonowanych wniosków sugeruje niewielkie, a nawet znikome zainteresowanie uprawnieniami wynikającymi z ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jedynie 8 z 16 skontrolowanych jednostek otrzymało wnioski o udostępnienie informacji publicznej, z tego 6 – jedynie po kilka wniosków, a 2 – po kilkadziesiąt, a nawet kilkaset rocznie. W 1 przypadku osobie żądającej wydania uwierzytelnionych kopii pozwolenia na budowę prywatnego obiektu handlowego łącznie z projektem budowlanym tego obiektu, odmówiono udostępnienia kopii projektu, udostępniając jej tylko kopię pozwolenia budowlanego.

Informacje o stanie środowiska budziły nieco większe zainteresowanie. Wnioski w tym

zakresie (od 1 do ok. 40 rocznie) otrzymało i udzieliło informacji 11 z 16 skontrolowanych jednostek. Zarazem 5 z 16 jednostek zaniedbało obowiązek prowadzenia publicznie dostępnego wykazu informacji o stanie środowiska i jego ochronie.

Z 16 kontrolowanych jednostek opłaty za udzielanie informacji publicznych i o stanie środowiska oraz opłatę skarbową pobierał tylko Urząd Marszałkowski.

2.6. Ze 118 gmin województwa podlaskiego aż 41 (34,7%) zaniechało w latach 2002-2003 ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym sprawozdania z wykonania budżetu, a 66 w 2002 r. i 57 w 2003 r. (55,9% i 48,3%) – ogłoszenia w tym dzienniku zmian do budżetu, wbrew art. 61 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Było to wynikiem lekceważenia lub nieznajomości w urzędach gmin obowiązującego prawa, a także z utrudnień technicznych przy wysyłce do publikacji zazwyczaj bardzo obszernych materiałów budżetowych oraz z przeoczeń. Występowały też wątpliwości co do rozumienia pojęcia uchwały budżetowej, podlegającej publikacji w dzienniku (obok sprawozdania z jej wykonania).

Wywiązywano się z obowiązku udostępniania dzienników urzędowych, z wyjątkiem Monitora Polskiego B, którego nie udostępniało aż 12 z 16 skontrolowanych jednostek, mimo obowiązku określonego w art. 26 ustawy o publikowaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych.

2.7. Podlaski Urząd Wojewódzki opieszale i nierzetelnie publikował w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały i sprawozdania budżetowe gmin, a także nierzetelnie datował numery dzienników w latach 2002-2003, co naruszało art. 20 ust. 2 i 3 ustawy o publikowaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych.

Podlaski Urząd Wojewódzki (PUW) zaniedbał publikację uchwał i sprawozdań budżetowych, koncentrując się na niezwłocznym publikowaniu w dzienniku urzędowym aktów normatywnych. Akty prawne dotyczące budżetu ogłaszano z ponadpółrocznym opóźnieniem, występowały też przypadki bezzasadnej odmowy ich publikacji (m.in. wskutek nadmiernego formalizowania wymogów im stawianych) lub przeoczenia braku publikacji. Ewidencję aktów przesłanych do publikacji Urząd wprowadził dopiero w 2004 r. podczas kontroli NIK. W 2003 r. przyspieszono tempo publikacji, wdrażając opracowany przez Wojewódzki Ośrodek Informatyki - Terenową Bazę Danych w Białymstoku (gospodarstwo pomocnicze Urzędu) program do publikacji aktów prawnych oraz doposażając redakcję dziennika urzędowego w dodatkowy sprzęt komputerowy.

Negatywnie należy ocenić nadawanie przez PUW poszczególnym numerom dziennika urzędowego z lat 2002-2003 dat wcześniejszych niż data skierowania do druku w Zakładzie Obsługi PUW. W rezultacie niektóre numery dziennika, zwłaszcza na przełomie lat, ukazywały się 1-2 miesiące później od uwidocznionego na nich dnia wydania.

Uwagi i wnioski

Wyniki kontroli wskazują, że niezależnie od konieczności pełnej realizacji wniosków pokontrolnych, kierownicy kontrolowanych jednostek powinni, w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości:

- 1) sprawować stały nadzór nad wprowadzanymi do BIP informacjami publicznymi, w tym celu zasadne byłoby wyznaczenie pracowników odpowiedzialnych za redagowanie ostatecznej treści informacji zamieszczanych w BIP;
- 2) poszerzyć zakres ujawniania danych o gospodarce budżetowej, w tym uchwał budżetowych i sprawozdań z ich wykonania oraz zwiększyć ich dostępność dla ludności.

Wyniki kontroli wskazują też na potrzebę zmiany oraz ujednolicenia przepisów dotyczących jawności finansów publicznych jednostek samorządu terytorialnego. I tak, należałoby:

- 1) znieść obowiązek ogłaszania w wojewódzkich dziennikach urzędowych uchwał budżetowych gmin i województw oraz sprawozdań z ich wykonania, poprzez zmianę art. 61 ust. 1 ustawy o

samorządzie gminnym oraz uchylenie art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych;

- 2) ustanowić obowiązek udostępniania w BIP, a ponadto podawania do publicznej wiadomości w inny sposób, określony w statucie gminy, powiatu lub województwa:
- uchwał budżetowych gminy, powiatu i województwa z ich zmianami oraz sprawozdaniami z ich wykonania,
 - pełnych wykazów dotacji celowych udzielonych z budżetów tych jednostek,
- poprzez zmianę art. 61 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 61 pkt 2 i 3 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 72 pkt 2 i 3 ustawy o samorządzie województwa.

Informacja o wynikach kontroli opodatkowania paliw płynnych

(lipiec 2004)

Podsumowanie wyników kontroli

Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia skuteczność przeciwdziałania przez Ministra Finansów, Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej oraz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nieprawidłowościom i funkcjonowaniu szarej strefy w produkcji, imporcie i obrocie paliwami płynnymi.

W okresie objętym kontrolą Minister Finansów, przygotowując przepisy regulujące zasady wymiaru i poboru podatków (zwłaszcza podatku akcyzowego), obciążających producentów, importerów i dystrybutorów paliw płynnych z opóźnieniem reagował na sygnały o nieprawidłowościach na rynku paliw płynnych.

Również minister właściwy do spraw gospodarki nie reagował na zagrożenia wynikające z wprowadzenia na wielką skalę do obrotu paliw niespełniających wymogów jakościowych. Problem jakości paliw nie został uwzględniony w żadnym z dokumentów dotyczących bezpieczeństwa energetycznego kraju⁶¹.

Jednostki Policji w niewystarczającym zakresie wykorzystywały uprawnienia do kontroli rodzaju używanego paliwa przez pobranie próbek paliwa ze zbiorników pojazdów mechanicznych.

Na pozytywną ocenę zasługują natomiast kontrole, prowadzone przez służby podległe Ministrowi Finansów, mające na celu ujawnianie przypadków nadużyć w obrocie paliwami. Minister Finansów prawidłowo wypełniał również zobowiązania dotyczące wysokości stawek podatkowych na paliwa płynne, wynikające ze stanowiska negocjacyjnego Polski oraz Narodowego Programu Przygotowania Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej.

Synteza wyników kontroli

1. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, Minister Finansów z opóźnieniem reagował na sygnały o nieprawidłowościach występujących na rynku paliw płynnych. W szczególności:
 - zbyt długo trwało wprowadzanie regulacji prawnych zapobiegających unikaniu płacenia podatków od paliw,
 - termin wejścia w życie systemu monitorowania i kontroli jakości paliw płynnych został przesunięty o rok, z powodu rzekomego braku środków finansowych,
 - w 2000 r. zostało wprowadzone, a następnie utrzymywane przez 26 miesięcy, zwolnienie z VAT i akcyzy nieograniczonej ilości paliwa wwożonego do Polski w zbiornikach pojazdów, bez monitorowania skali tego zjawiska.

Zjawiska te sprzyjały funkcjonowaniu „szarej strefy” na rynku paliw i wpływały ujemnie na wielkość dochodów budżetowych. Na podstawie danych resortu finansów oraz wyników niniejszej kontroli, przeprowadzonej w urzędach skarbowych, izbach celnych i u przedsiębiorców, Najwyższa Izba Kontroli szacuje, że brak wystarczająco szybkiej i zdecydowanej reakcji Ministerstwa Finansów – tylko w przypadku importu biopaliw i olejów opałowych, z których mniej niż 60% objętości destylowało przy temperaturze 350°C, braku ograniczenia ilości paliwa

⁶¹ Problematyka bezpieczeństwa energetycznego jest przedmiotem dokumentu „Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 roku”, przyjętego przez Radę Ministrów 22 lutego 2000 r. oraz dokumentu „Ocena realizacji i korekta Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku”, przyjętego przez Radę Ministrów 2 kwietnia 2002 r., a także „Informacji o stanie bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz działaniach podejmowanych przez rząd w tym zakresie”, rozpatrzonej przez Radę Ministrów 22 stycznia 2002 r.

wwożonego w zbiornikach pojazdów oraz zbyt późnego opodatkowania tzw. komponentów do produkcji paliw – mógł spowodować utratę przez budżet państwa dochodów w wysokości znacznie przekraczającej miliard złotych.

Działania Ministra Finansów zmierzające do przeciwdziałania powstawaniu nieprawidłowości i ograniczenia szarej strefy przy produkcji, imporcie i w obrocie paliwami płynnymi były nadmiernie rozciągnięte w czasie, niekompleksowe, opóźnione w stosunku do pojawiających się sygnałów o występujących nieprawidłowościach, a niektóre z nich niekonsekwentne.

Stosowanie zróżnicowanych 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, umożliwiała rozwój szarej strefy w sferze paliw płynnych. W tych warunkach nawet tysiące kontroli przeprowadzonych przez organy skarbowe i celne we współpracy z Policją i wymiarem sprawiedliwości, nie mogły przynieść radykalnej zmiany tej sytuacji. Należy tu zauważyć, że Policja rozpoczęła kontrole paliwa w zbiornikach pojazdów dopiero w marcu 2003 r., procedury takich kontroli dla służb celnych zostały wprowadzone we wrześniu 2003 r., a Inspekcja Transportu Drogowego w ogóle nie posiada tego typu uprawnień.

2. Istotnym źródłem nieprawidłowości były nieprecyzyjne przepisy prawa, pozostawiające - pomimo wielokrotnych doprecyzowań i uzupełnień - poza sferą regulacji znaczne obszary wprowadzanych do obrotu komponentów, mieszanin paliw płynnych i wyrobów paliwopodobnych.

W efekcie na rynku paliw silnikowych występowały nieobciążone podatkiem akcyzowym komponenty mogące służyć do wytwarzania paliw silnikowych w drodze mieszania produktów naftowych. Mimo że co najmniej od 1999 r. sygnalizowano wykorzystywanie na znaczną skalę wielu komponentów do nielegalnej produkcji paliw, dopiero od 1 września 2003 r. wprowadzono opodatkowanie podatkiem akcyzowym wszystkich (z wyjątkiem spirytusu do wytwarzania benzyn i eteru etylo-tert-butyłowego stosowanego przy produkcji benzyn) towarów przeznaczonych do użycia jako paliwa silnikowe albo jako dodatki lub domieszki do paliw silnikowych, olejów opałowych i olejów silnikowych, mimo że już co najmniej od 1999 r. sygnalizowano wykorzystywanie na znaczną skalę wielu komponentów do nielegalnej produkcji paliw.

Najwyższa Izba Kontroli jako niecelowe ocenia utrzymywanie przez prawie 2 lata możliwości wwozu do Polski bez podatku akcyzowego tzw. biopaliw⁶². Już od 2000 r. służby celne dysponowały informacjami o narastaniu importu mieszanin olejów napędowych (np. z Czech i Słowacji zawierających ok. 67% oleju napędowego i 33% metyloestru oleju rzepakowego), które w związku z tym, że zawierały poniżej 70% olejów ropy naftowej były klasyfikowane jako pozostałe produkty przemysłu chemicznego i były zwolnione z akcyzy w momencie importu. Dopiero jednak z dniem 11 grudnia 2001 r. mieszaniny olejów napędowych zawierające w masie mniej niż 70% olejów ropy naftowej zostały objęte podatkiem akcyzowym i import tego produktu ustał. W okresie od 1 stycznia 2000 r. do grudnia 2001 r. do Polski sprowadzono około 312 tys. ton mieszanin olejów napędowych zwolnionych od akcyzy. Gdyby cała ilość sprowadzonych mieszanin była przeznaczona dla celów napędowych, straty budżetu państwa z tytułu podatku akcyzowego można oszacować na poziomie około 300 ml zł.

Również obniżenie z 60% do 50% objętościowej granicy destylacji wolnych od podatku akcyzowego olejów opałowych nastąpiło dopiero z dniem 1 września 2003 r., mimo że już od 2000 r. sygnalizowano wzrost importu do Polski olejów wolnych od akcyzy, z których mniej niż 60% objętości destyluje przy 350°. Import tego rodzaju olejów opałowych umożliwiał uniknięcie opodatkowania i obejście obowiązku barwienia i znakowania nieusuwalnym znacznikiem, a tym samym w dalszym obrocie – bądź to bezpośrednie wprowadzenie na rynek jako oleju napędowego, bądź to wykorzystanie do mieszania z innymi komponentami w celu wytworzenia oleju napędowego. W okresie od 1 stycznia 2000 r. do 30 lipca 2003 r. do Polski sprowadzono ponad 750 tysięcy ton olejów, których objętościowo mniej niż 60% destylowało w temperaturze 350°C. Potencjalne straty budżetu państwa w przypadku ich nielegalnego przeznaczenia na cele opałowe są trudne do oszacowania. Mogły one jednak sięgnąć kilkuset milionów złotych.

3. Minister Finansów z dniem 15 czerwca 2000 r. - w związku z sygnałami o zwiększonym i niekontrolowanym wwozie paliwa zza wschodniej granicy - wprowadził ograniczenie do 200 litrów

⁶² Biopaliwa stanowią mieszaninę oleju napędowego oraz estrów olejów roślinnych.

ilości zwolnionego od podatków paliwa wwożonego w zbiornikach pojazdów przeznaczonych do działalności gospodarczej. Następnie, opierając się na sugestjach Ministra Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej, a także w obliczu protestów przedstawicielstw dyplomatycznych i przewoźników, wycofał się z wcześniej wprowadzonych ograniczeń i zwolnił z VAT i podatku akcyzowego paliwo wwożone ponad limit 200 litrów w zbiornikach wbudowanych fabrycznie do środków przewozowych przeznaczonych do działalności gospodarczej. Zwolnienie to było przedłużane do 31 grudnia 2002 r.

O ile można przyjąć, że w 2000 r. z uwagi na protesty przedstawicielstw dyplomatycznych oraz przewoźników wycofano się na okres przejściowy z ograniczenia ilości wwożonego paliwa wolnego od podatków, a regulacje zostały wprowadzone pod presją czasu i bez szczegółowych analiz treści umów o międzynarodowych przewozach drogowych, jedynie na podstawie ogólnych sugestii Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej, to dalsze przedłużanie na rok 2001 i 2002 tych zwolnień, bez szczegółowych analiz przyczyn i skutków, a także wobec licznych informacji o skali zjawiska, świadczy o braku należytej staranności ze strony służb Ministra Finansów przy wykonywaniu przypisanych im obowiązków w zakresie m. in. nadzoru na poborem podatków VAT i akcyzowego.

W okresie od 28 października 2000 r. do 31 grudnia 2002 r. przez granicę wschodnią wjechało na polski obszar celny 1.413 tys. pojazdów ciężarowych. Urząd Celny w Koroszczynie zarejestrował, w okresie od 4 do 14 stycznia 2003 r., że do Polski wjechały 4.022 samochody, które wwiozły średnio po 363 litry paliwa ponad limit 200 l. Ekstrapolacja tych danych na wszystkie pojazdy ciężarowe, które wjechały przez granicę wschodnią na polski obszar celny w okresie od końca października 2000 r. do końca grudnia 2002 r., pozwala oszacować, że w okresie zwolnienia wwieziono, około 450 ml litrów paliwa, a kwota potencjalnych należności podatkowych z tytułu VAT i podatku akcyzowego mogła wynieść około 660 ml zł (w tym akcyzy 460 ml zł).

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia również sposób wprowadzenia – od 1 stycznia 2003 r. - ograniczenia ilości nieopodatkowanego paliwa wwożonego na polski obszar celny w zbiornikach pojazdów ciężarowych. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2002 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podatku akcyzowego⁶³ – opublikowane w Dzienniku Ustaw w tym samym dniu – wprowadzone zostało bez okresu przejściowego niezbędnego dla poinformowania zainteresowanych państw, środowisk przewoźników i zagranicznych administracji celnych. Wobec ponownej fali protestów i groźby zablokowania granic, Dyrektor Departamentu Kontroli Celnej Ministerstwa Finansów, bez podstawy prawnej wydał ustne polecenie Dyrektorowi Izby Celnej w Białej Podlaskiej o wstrzymaniu z dniem 4 stycznia 2003 r. poboru podatków od paliw w zbiornikach przez służby celne podległe Izbie Celnej w Białej Podlaskiej, które było stosowane do 15 stycznia 2003 r. Spowodowało to niepobranie należności podatkowych, od paliwa wwiezionego ponad limit tylko na terenie przejścia granicznego w Koroszczynie (gdzie rejestrowano ilość paliwa ponad 200 litrów zgłaszanego przez kierowców) w ilości 1.461.498 litrów, na szacunkową kwotę 2,3 ml zł. Polecenie Dyrektora Departamentu Kontroli Celnej naruszało w rażący sposób zasady zaniechania poboru podatków określone w art. 22 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁶⁴, zgodnie z którymi zaniechania poboru podatków może dokonać jedynie w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw finansów publicznych.

4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania kontrolne prowadzone przez służby podległe Ministrowi Finansów, mające na celu ujawnianie przypadków nadużyć w obrocie paliwami oraz fakt współpracy tych służb z organami ścigania. W wyniku tych kontroli rozpoznawane były mechanizmy oszustw podatkowych w sferze produkcji i obrotu paliwami płynnymi.

Na pozytywną ocenę zasługuje również fakt, że 33 skontrolowane urzędy skarbowe przeprowadziły łącznie w latach 2000 – 2003 (I półrocze) 5.688 kontroli (w tym 3.255 tzw. kontroli krzyżowych) u przedsiębiorców będących producentami, importerami lub dystrybutorami paliw płynnych. Tym niemniej w 8 urzędach skarbowych stwierdzono uchybienia polegające na opieszałości we wszczynaniu postępowań podatkowych i karnych skarbowych po kontrolach, w których wykryto nieprawidłowości przy rozliczaniu się przedsiębiorców ze zobowiązań podatkowych, zaś w 5 niepodjęcie czynności sprawdzających wobec składanych przez podatników deklaracji dla podatku akcyzowego.

⁶³ Dz.U. Nr 216, poz. 1829.

⁶⁴ Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.

5. W sposób przewlekły i nieskutecznie opracowywano w latach 1997-1999 projekt rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie obligatoryjnych wymagań dotyczących jakości paliw ciekłych oraz sposobu kontroli tych wymagań, który miał stanowić wykonanie delegacji zawartej w art. 55 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne. Pomimo rozpoczęcia prac normatywnych nad tym rozporządzeniem jeszcze w 1997 r. oraz zakończenia procesu uzgodnień międzyresortowych i odbycia konferencji uzgadniającej, w 1999 r. zrezygnowano z kontynuacji prac, w sytuacji gdy prace nad zupełnie nowym projektem ustawy o monitorowaniu i kontrolowaniu jakości paliw ciekłych nie były jeszcze wdrażane.

Także tempo prac nad projektem ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych spowodowało, że nie został dotrzymany termin wejścia w życie tych przepisów, zakładany w opracowanym przez polski rząd we współpracy z Komisją Europejską i przyjętym przez Radę Ministrów „Planie działania w sprawie wzmocnienia administracji i sądownictwa w Polsce”⁶⁵.

Również negatywnie należy ocenić stanowisko Ministra Finansów prezentowane w 2003 r., sprzeciwiające się propozycjom przyśpieszenia terminu wejścia w życie ustawy z dnia 10 stycznia 2003 r. o systemie monitorowania i kontroli jakości paliw, z uwagi na brak środków finansowych.

Najwyższa Izba Kontroli podziela natomiast opinię Generalnego Inspektoratu Inspekcji Handlowej, o dużej skali fałszowania paliwa, a w konsekwencji zaniżaniu jego jakości w celu osiągnięcia korzyści przez sprzedającego. Skala stwierdzonych przez Inspekcję Handlową przypadków fałszowania benzyn i olejów napędowych wskazuje, że przy rocznej sprzedaży przez rafinerie (np. w 2002 r.) oleju napędowego na poziomie 4.777,3 ml litrów i benzyny bezołowiowej - 4.944,9 ml litrów oraz dochodach budżetu państwa z podatku akcyzowego z tego tytułu na poziomie około 12 miliardów złotych, roczne straty budżetu państwa z tytułu fałszowania paliw mogą sięgać nawet kilkuset milionów złotych.

6. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia zasady rozdysponowania kontyngentu taryfowego, określone w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 lutego 2003 r. w sprawie ustanowienia kontyngentu taryfowego na przywóz niektórych paliw do eksploatacji jednostek pływających transportu wodnego⁶⁶.

W § 3 omawianego rozporządzenia postanowiono, że rozdysponowanie kontyngentu będzie dokonywane według kolejności otrzymania kompletnych wniosków. Sposób taki nie był wymieniony w obowiązującym wówczas art. 14⁴ § 1 ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. - Kodeks celny. Sposób ten zwiększa zagrożenie zjawiskami korupcyjnymi przy rozdysponowywaniu omawianego kontyngentu.

Pozwolenia na bezcłowy przywóz ww. paliw, obejmujące cały kontyngent (200 tys. t), zostały udzielone dwóm firmom, które zajmowały się obrotem produktami rolnymi i nie były związane z zaopatrywaniem krajowej żeglugi w paliwa (importerzy nietradycyjni) oraz nie posiadały koncesji na obrót paliwami ciekłymi i nie ubiegały się o ich przyznanie. Oznaczało to, że w sposób zgodny z przepisami każda z tych firm mogła dokonać przywozu paliwa jedynie w wysokości ok. 2 800 ton, co stanowiło ekwiwalent rocznej wartości obrotu nie przekraczającego 500 tys. EURO. Przyznanie wspomnianym podmiotom całej wielkości kontyngentu pozbawiło możliwości uczestnictwa w kontyngencie importerów tradycyjnych zaopatrujących dotychczas w paliwo żeglugowe jednostki transportu wodnego.

Przyjęta zasada udzielania pozwoleń, bez uwzględnienia łącznego zapotrzebowania wszystkich wnioskodawców na przywóz, spowodowała zablokowanie kontyngentu i doprowadziła do zakłóceń w zaopatrzeniu żeglugi krajowej w paliwo. Oznaczało to poniesienie trudnych do oszacowania strat przez gospodarkę morską.

7. Urząd Regulacji Energetyki wykonywał swe kompetencje kontrolne w niewystarczającym stopniu. Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia stanowisko Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej oraz Urzędu Regulacji Energetyki, z którego wynika, że dla zapewnienia kontroli przestrzegania przez przedsiębiorstwa energetyczne warunków wykonywania działalności, zawartych w udzielonych im koncesjach, wystarczające jest korzystanie przez Prezesa URE z informacji przekazywanych do tego Urzędu przez podmioty zewnętrzne. Jakkolwiek Urząd w pewnym zakresie kontrolował przestrzeganie przez koncesjonariuszy obowiązków wynikających

⁶⁵ Według wspomnianego dokumentu pełne wdrożenie systemu monitorowania jakości paliw ciekłych miało nastąpić do 31 grudnia 2002 r.

⁶⁶ Dz.U. Nr 44, poz. 377.

z udzielonych koncesji, to kontrole te przeprowadzał tylko w swojej siedzibie, badając dokumenty przekazane przez przedsiębiorców. Powyższe działania oznaczały sprowadzenie przez URE do minimum realizacji obowiązku kontroli. W zbyt dużym stopniu uzależniano podjęcie przez Urząd badań kontrolnych, od wcześniejszego uzyskania informacji z jakiegoś źródła (głównie od kontrahentów koncesjonariuszy) o wystąpieniu u tych przedsiębiorców ewentualnych nieprawidłowości. Nie były to planowe i systematyczne kontrole podejmowane z własnej inicjatywy przez URE. Metoda ta oznaczała bierne oczekiwanie na sygnały o ewentualnych nieprawidłowościach pochodzące z zewnątrz, które dopiero uruchamiały czynności kontrolne.

8. Jednostki Policji, do 30 czerwca 2003 r., przeprowadziły niewspółmiernie małą ilość kontroli (1.892), w stosunku do upływu czasu od wejścia w życie uprawnień do kontroli rodzaju używanego paliwa poprzez pobranie jego próbek ze zbiorników pojazdów mechanicznych i w stosunku do możliwości Policji. Od wejścia w życie art. 15 ust. 1 pkt 8 ustawy o Policji⁶⁷ upłynęło ponad 9 miesięcy, zaś w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia w sprawie szczegółowego trybu kontroli rodzaju paliwa używanego do napędu pojazdów mechanicznych zakładano wykonywanie około 2.960 prób kwasowych miesięcznie, a zatem liczba kontroli wykonanych przez Policję od 1 października 2002 r. do końca czerwca 2003 r. powinna była wynieść prawie 26.640.

Ponadto NIK stwierdziła, że pierwsze 74 komplety zestawów do kontroli paliwa Policja otrzymała dopiero w lutym 2003 r., tj. po upływie blisko 5 miesięcy obowiązywania ustawowych uprawnień, zaś kolejne zestawy (200 kpl.) zakupiono w końcu kwietnia 2003r.

Artykuł 15 ust. 8a ustawy o Policji stanowił (w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 sierpnia 2003 r.), że w przypadku stwierdzenia używania oleju opałowego do celów napędowych Policja niezwłocznie zawiadamia dyrektora izby skarbowej właściwego ze względu na miejsce dokonania kontroli. Wprawdzie ustawodawca nie określił precyzyjnie terminu, w którym Policja zawiadamia właściwy organ podatkowy o przypadkach stwierdzenia używania oleju opałowego do celów napędowych to jednak, przekazanie 45 zawiadomień, tj. 39,8% do niewłaściwych adresatów oraz 20 po upływie ponad miesiąca, w tym 11 zawiadomień po upływie ponad 5 miesięcy (9,7% populacji, w której stwierdzono użycie oleju opałowego do napędu pojazdu) dowodzi nierzetelnego wykonywania zadań określonych w art. 15 ust. 8a ustawy o Policji.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt, że w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowego trybu kontroli rodzaju paliwa używanego do napędu pojazdów mechanicznych, pomimo prowadzonych uzgodnień z Ministrem Finansów, nie określono jednoznacznie cechy badanego paliwa, która ma być poddana kontroli (a więc czy sprawdzana ma być obecność w paliwie znacznika - Solvent Yellow 124, czy barwnika - Solvent Red 164 lub Solvent Red 19), wielkości cechy badanej przez laboratorium, wskazującej w dostateczny sposób na używanie oleju opałowego do napędu pojazdu oraz zakresu informacji przekazywanych w zawiadomieniach kierowanych przez Policję do izb skarbowych w przypadku stwierdzenia używania oleju opałowego do celów napędowych.

Zawarte w rozporządzeniu uregulowania są niewystarczające, gdyż właściwe organy podatkowe nie są w stanie na ich podstawie wydać decyzji w zakresie należnego podatku akcyzowego. W tej sytuacji konieczna jest zmiana rozporządzenia, o co Najwyższa Izba Kontroli wystąpiła do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Wnioski

Niezależnie od wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, Najwyższa Izba Kontroli uznaje za celowe:

1. podjęcie przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz ministra właściwego do spraw gospodarki działań w celu poprawy sprawności tworzenia przepisów prawa regulujących funkcjonowanie rynku paliw, między innymi poprzez wykorzystywanie wyników kontroli przeprowadzanych u producentów i dystrybutorów paliw;
2. stworzenie w Ministerstwie Finansów systemu (opartego na współpracy pionów celnych, podatkowych i kontroli skarbowej) zdolnego do sprawnego i bezzwłocznego reagowania na sygnały o nieprawidłowościach czy zjawiskach odbiegających od normy w obrocie i produkcji

⁶⁷ Dz.U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.

paliw płynnych i zapewniającego tworzenie przepisów jasnych, precyzyjnych i jednolicie rozumianych przez podatników i aparat skarbowy;

3. nowelizację przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w porozumieniu z Ministrem Finansów, rozporządzenia z dnia 24 września 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu kontroli rodzaju paliwa używanego do napędu pojazdów mechanicznych, uwzględniającą:
 - jednoznaczne określenie cechy badanego paliwa, która ma być poddana kontroli,
 - minimalną wielkość cechy, badanej przez laboratorium, wskazującą na używanie oleju opałowego do napędu pojazdu,
 - zakres informacji zawartych w zawiadomieniach kierowanych przez Policję do izb celnych w przypadku stwierdzenia używania oleju opałowego do celów napędowych;
4. uwzględnienie w większym niż dotychczas zakresie, przez ministra właściwego do spraw gospodarki, w założeniach polityki energetycznej Polski, problematyki paliw ciekłych, a w szczególności wpływu jakości paliw na bezpieczeństwo energetyczne kraju;
5. okresowe sprawdzanie przez Urząd Regulacji Energetyki, bezpośrednio u koncesjonariuszy, przestrzegania warunków określonych w koncesjach na wytwarzanie, magazynowanie i obrót paliwami ciekłymi.

Informacja o wynikach kontroli prowadzenia przez organy skarbowe postępowań podatkowych i kontrolnych

(kwiecień 2004)

Podsumowanie wyników kontroli

Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Jakość postępowań podatkowych i kontrolnych przeprowadzonych przez organy skarbowe w 2002 r. uległa, zdaniem NIK, pogorszeniu w stosunku do roku 2001, o czym świadczą:

- 1) wzrost liczby uchylanych decyzji wydanych w I instancji,
- 2) odsetki wypłacone z tytułu nieterminowych zwrotów nadpłat będących konsekwencją uchylecia bądź zmiany decyzji w postępowaniu odwoławczym lub przed NSA,
- 3) dane dotyczące rozliczenia środków specjalnych „fundusz premiowy”.

Wzrosła także waga uchylanych spraw i tym samym straty poniesione z powodu błędów aparatu skarbowego.

W ocenie NIK, najwięcej problemów w postępowaniach podatkowych i kontrolnych stwarzały niestabilność, niepewność i wewnętrzna niespójność prawa podatkowego⁶⁸, których skutkiem były nieprawidłowości polegające na naruszeniu przepisów prawa procesowego i materialnego poprzez nieprawidłową interpretację przepisów podatkowych w postępowaniach podatkowych oraz kontrolach podatkowych i skarbowych.

Jakość prawa podatkowego, jak i sposób realizacji zadań przez organy skarbowe mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie podmiotów gospodarczych. Podatnik jest zobowiązany dokonać płatności podatku w ciągu 14 dni od dnia doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego. Skomplikowana i czasochłonna procedura odwoławcza, w przypadku izb skarbowych trwająca niejednokrotnie kilka miesięcy, a w przypadku NSA dochodząca do kilku lat, powoduje, że nawet przyznanie racji podatnikowi przez organy odwoławcze oraz kwoty otrzymane z budżetu państwa po korzystnym dla podatnika rozstrzygnięciu procedury odwoławczej, nie rekompensują poniesionych przez niego strat gospodarczych, w tym także upadłości podmiotu.

Działania Ministerstwa Finansów zmierzające do ujednolicenia stosowania prawa podatkowego poprzez zaproponowanie stosownych zmian w przepisach ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa⁶⁹ (OP) oraz w ustawie o kontroli skarbowej, zostały podjęte z dużym opóźnieniem w stosunku do potrzeb i oczekiwań podległych organów skarbowych i podatników. W efekcie tych opóźnień, w procesie decyzyjnym doszło do „regionalizacji” interpretacji i poważnych rozbieżności w stosowaniu przepisów prawa podatkowego a w konsekwencji do różnicowania sytuacji podatnika ze względu na miejsce jego zamieszkania. Na pozytywną ocenę

⁶⁸ Tylko w okresie objętym kontrolą dokonano 15 zmian w ustawie z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. nr 11, poz. 50 ze zm.), 13 zmian w ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2000 r. nr 54, poz. 654 ze zm.), 10 zmian w ustawie z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. nr 144, poz. 930 ze zm.) oraz 22 zmiany w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2000 r. nr 14, poz. 176 ze zm.).

⁶⁹ Dz.U. nr 137, poz. 926 ze zm.

zasługują natomiast powołanie Zespołu do Spraw Jednolitego Stosowania Prawa Podatkowego, jako organu opiniodawczo-doradczego Ministra Finansów oraz podjęcie prac nad ogólnokrajowym informatycznym Systemem Informacji Podatkowej.

Synteza wyników kontroli

1. Kontrola ujawniła liczne nieprawidłowości w funkcjonowaniu izb i urzędów skarbowych oraz urzędów kontroli skarbowej, w tym w szczególności:

- niewystarczający nadzór izb skarbowych nad podległymi urzędami skarbowymi w zakresie wykonywania kontroli podatkowych oraz prowadzenia postępowań podatkowych,
- przewlekłość postępowań odwoławczych prowadzonych przez izby skarbowe,
- naruszenia przepisów podatkowego prawa materialnego i proceduralnego w prowadzonych postępowaniach kontrolnych, podatkowych i skarbowych,
- spadek liczby i efektywności kontroli podatkowych przeprowadzanych przez urzędy skarbowe w zakresie podatku od towarów i usług,
- wzrost liczby i kwot uchylanych decyzji wymiarowych inspektorów kontroli skarbowej.

Na powyższe nieprawidłowości, ujawnione w trakcie kontroli przeprowadzanych w latach 2001-2002, zwracała uwagę kontrola resortowa Ministerstwa Finansów. Zdaniem NIK wymagają one głębszej analizy funkcjonowania całego systemu podatkowego, a Ministerstwo Finansów nie może ograniczać się tylko do doraźnych działań dyscyplinujących i zaleceń pokontrolnych.

2. W ocenie NIK jakość postępowań podatkowych i kontrolnych w objętych badaniem jednostkach uległa w okresie 2001-2002 pogorszeniu, o czym świadczy wzrost liczby uchylanych decyzji wydanych w I instancji.

Kontrola NIK ustaliła, iż w roku 2001 decyzje uchylone stanowiły 31,5% liczby i 14,3% kwoty ujętej w decyzjach, od których wniesiono odwołanie w badanych 36 urzędach skarbowych oraz odpowiednio 48,4% i 41,2% w urzędach kontroli skarbowej. W roku 2002 w badanych 36 urzędach skarbowych liczby te wynosiły 31,3% i 43,6%, a dla urzędów kontroli skarbowej odpowiednio 49,1% i 53,2%.

W badanych urzędach kontroli skarbowej stwierdzono w 2001 r., że liczba odwołań od decyzji inspektorów kontroli skarbowej⁷⁰ stanowiła 36,5% liczby wydanych decyzji, a kwota wynikająca z decyzji objętych odwołaniami stanowiła 72,1% kwoty objętej wydanymi decyzjami, natomiast w 2002 r. wskaźniki te uległy obniżeniu – odpowiednio do 34,7% oraz 64,1%. Odpowiednie wartości dla badanych 36 urzędów skarbowych wyniosły 6,0% ilościowo i 26,4% wartościowo w 2001 r. oraz 6,3% ilościowo i 20,7% wartościowo w 2002 r.

Zdaniem NIK, wadliwe decyzje urzędów skarbowych były spowodowane nie tylko złożonością i niestabilnością prawa podatkowego. Były one również następstwem błędów, często tylko o charakterze formalnym. Należyta staranność w przygotowaniu decyzji i racjonalność postępowania pozwoliłaby, w ocenie NIK, uniknąć kosztów oraz zbędnej pracy organów odwoławczych i podatników.

3. Brak skutecznych działań Ministra Finansów w zakresie jednolitości stosowania prawa podatkowego, spowodował znaczny wzrost kosztów⁷¹ wadliwych decyzji. W 36 urzędach skarbowych poddanych kontroli, w których badano tylko decyzje określające zaległość lub ustalające zobowiązania podatkowe, odsetki wypłacone podatnikom wskutek wadliwych decyzji tych urzędów systematycznie i znacząco rosły, od kwoty 1.003 tys. zł w 2000 r., poprzez 2.116 tys. zł w roku 2001 do 2.989 tys. zł w 2002 r. W trakcie kontroli nie udało się uzyskać wiarygodnych danych za rok 2000 i 2001 dotyczących kosztów wadliwych decyzji urzędów

⁷⁰ Od dnia 1 lipca 2002 r. dyrektora urzędu kontroli skarbowej – art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 7 czerwca 2002 r. o zniesieniu Generalnego Inspektora Celnego, zmianie ustawy o kontroli skarbowej i zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 89, poz. 804).

⁷¹ Odsetki wypłacone podatnikom i koszty sądowe.

kontroli skarbowej, ponieważ UKS nie dysponowały takimi danymi. W 2002 r. 90,2% ogółu omawianych kosztów to koszty wadliwych decyzji UKS.

Odsetki za nieterminowe rozliczenia wypłacone przez urzędy skarbowe z tytułu zwrotów nadpłat w wyniku uchylenia bądź zmiany decyzji w postępowaniu odwoławczym lub przed NSA wzrosły w 2002 r. o 130,5% w stosunku do roku 2001 i wyniosły 389.031,3 tys. zł (w 2001 r. – 168.753,4 tys. zł).

Potwierdzeniem systematycznego i znacznego wzrostu kosztów są również dane dotyczące zwrotów nienależnie pobranych dodatkowych wpływów budżetowych pozyskanych w wyniku działania służb skarbowych. Z danych tych wynika, że w 2001 r. dodatkowe wpływy do budżetu wyniosły 7.718.485,5 tys. zł, a zwroty nienależnie pobranych dodatkowych wpływów – 341.959,2 tys. zł. Udział UKS w dodatkowych wpływach w 2001 r. wynosił 12,9%. W 2002 r. dodatkowe wpływy do budżetu wyniosły 7.720.331,1 tys. zł, a zwroty wzrosły do kwoty 800.839,7 tys. zł, tj. o 134,2%. Udział UKS w dodatkowych wpływach w porównaniu do 2001 r. zmniejszył się i wynosił tylko 8,6%. Zasadniczy udział we wzroście kwoty zwrotów miały wadliwe decyzje UKS.

W ocenie NIK, Ministerstwo Finansów reagowało na powyższe niekonsekwentnie i z opóźnieniem.

Na przykład reakcja na gwałtowny, o 134,2%, wzrost kwoty zwrotów w 2002 r. w porównaniu do roku 2001 była stanowczo spóźniona, bowiem podobna relacja dotyczyła już lat 2001/2000 (wzrost o 123,8%). Analizę przyczyn zwrotów nienależnie pobranych wpływów budżetowych wykorzystano przy rozpatrywaniu wniosków premiovych dla pracowników przeprowadzających kontrole dopiero w 2003 r., a do urzędów kontroli skarbowej skierowano 22 kwietnia 2003 r. pismo, w którym zobowiązano dyrektorów urzędów do systematycznej analizy spraw, których decyzje zostały uchylone.

4. Kontrola przeprowadzona w izbach i urzędach skarbowych oraz urzędach kontroli skarbowej wykazała, że części tych kosztów można było uniknąć, ponieważ najczęstszymi przyczynami uchylania decyzji przez izby skarbowe (w II instancji) oraz przez NSA były:

- braki w postępowaniu dowodowym, nieustalenie bezspornego stanu faktycznego oraz niepełna lub niewłaściwa ocena zgromadzonego materiału dowodowego,
- błędne zastosowanie przepisów (ich zła interpretacja, niewłaściwe zastosowanie przepisu lub tylko jego części),
- nieprawidłowe zakwalifikowanie prowadzonej działalności,
- skierowanie decyzji podatkowej do podmiotu, który już nie istniał,
- zaniechanie obowiązku umożliwienia podatnikowi wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji przez II instancję co do zebranego w danej sprawie podatkowej materiału dowodowego.

Należy wziąć jednak pod uwagę, że orzecznictwo NSA w sprawach podatkowych jest niejednolite, a urzędy kontroli skarbowej prowadzą głównie sprawy trudne, dotyczące dużych podmiotów.

W kontrolowanym przez NIK zakresie w 2001 r. zaskarżane do NSA decyzje stanowiły 48,4% decyzji utrzymanych w mocy przez II instancję (89,7% wartościowo) oraz 47,5% w 2002 r. (wartościowo 74,8%). Decyzje uchylone przez NSA stanowiły 14,2% zaskarżanych decyzji (8,6% wartościowo) w 2001 r. i 14,7% (15,4% wartościowo) w 2002 r. Izby skarbowe w trybie art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym⁷² uwzględniły w całości skargę i uchyliły w 2001 r. 353 decyzje na kwotę 17.557 tys. zł, a w 2002 r. 386 decyzji na kwotę 24.607 tys. zł.

NIK zwróciła uwagę na fakt, iż w samym Ministerstwie Finansów w porównaniu do 2001 r. ponad dwukrotnie wzrosła liczba orzeczeń NSA doręczonych Ministrowi Finansów, uchylających bądź częściowo uchylających decyzje – z 27 (12,9% doręczonych orzeczeń) do 58 (29,7%) w 2002 r. Wzrosła również kwota zasądzonych kosztów postępowania z 19,6 tys. zł w 2001 r. do 147,6 tys. zł w 2002 r.

Ponadto w 2001 r. w 283 przypadkach na 581 (48,7%) odpowiedzi na skargę (wraz z aktami sprawy) przesłano z Ministerstwa Finansów do NSA z uchybieniem 30-dniowego terminu,

⁷² Dz.U. z 1995 r. nr 74, poz. 368 ze zm. Ustawa utraciła moc z dniem 1 stycznia 2004 r. na podstawie art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1271 ze zm.).

określonego w art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. W 2002 r. opóźnienia miały miejsce w 186 przypadkach na 528 (35,2%).

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą opóźnienia, w stosunku do wyżej określonego terminu, w przekazywaniu spraw do NSA tylko w 39,5% były nieznaczne, tj. nie przekraczały 10 dni (185 spraw), natomiast aż w 33,0% wynosiły powyżej 30 dni (155 spraw), w tym w 22 sprawach przekraczały 3 miesiące, a w przypadku jednej sprawy załatwianej przez Departament Podatków Pośrednich opóźnienie wynosiło ponad 17 miesięcy (520 dni).

Dla porównania, opóźnienia w przekazywaniu spraw do NSA przez Izby Skarbowe w 2001 r. występowały sporadycznie i dotyczyły 193 spraw, tj. 1,4%, w 2002 r. liczba ta wzrosła do 432 spraw, tj. 3,1%.

5. NIK zwraca także uwagę, iż wskaźniki stosowane przez Ministerstwo Finansów do oceny podległego aparatu skarbowego dotyczą w głównej mierze skuteczności tego aparatu w pozyskiwaniu dochodów podatkowych. Brak jest wskaźników ukazujących rzeczywiste koszty administracji podatkowej i jakość działania administracji podatkowej z punktu widzenia obywatela.

Efekty kosztowe nie były brane pod uwagę przez Ministerstwo Finansów i dopiero w 2003 r. Departament Organizacji Skarbowości zaproponował rozważenie zróżnicowania wskaźnika premii dla pracowników izb i urzędów skarbowych oraz urzędów kontroli skarbowej w niektórych województwach (np. mazowieckim) w zależności od kwoty zwrotów nienależnie pobranych dodatkowych wpływów budżetowych. NIK zwraca uwagę, że środki specjalne „fundusz premiowy” są naliczane od dodatkowych wpływów budżetowych pomniejszonych o kwoty zwrotów⁷³ i tym samym kwota zwrotów nie ma bezpośredniego wpływu na wypłacane pracownikom aparatu skarbowego premie. Z kolei odsetki wypłacone podatnikom, związane z wadliwymi decyzjami objętymi kwotą zwrotów, pomniejszają pozostałe dochody niepodatkowe budżetu państwa, co oznacza, że koszty wadliwych decyzji ponoszą wszyscy podatnicy. Niedocenianie aspektu kosztowego przez Ministerstwo Finansów należy ocenić jako działanie nierzetelne.

6. Z ustaleń kontroli wynika, że przeciętny podatnik podatku KP i PPE może spodziewać się kontroli podatkowej raz na 16 lat, podatnik CIT raz na 23 lata, a podatnik VAT raz na 5 lat. Nawet gdyby ograniczyć się do podmiotów dużych, z przychodem rocznym ponad 2 ml zł, to - jak wykazała kontrola w jednym z UKS - mogą się one spodziewać kontroli skarbowej nie częściej niż raz na 7 lat, podczas gdy przedawnienie wymiaru podatków wynosi 5 lat.
7. Wyniki kontroli wskazują na zauważalną tendencję do wydłużania czasu trwania prowadzonych kontroli skarbowych. Przedłużanie terminu zakończenia kontroli skarbowych nie zawsze było usprawiedliwione przyczynami obiektywnymi, a więc niezależnymi od urzędów, a efekty finansowe 10 najdłużej trwających kontroli w roku 2001 w UKS Warszawa stanowiły zaledwie 20% przypisów⁷⁴ w decyzjach, natomiast w roku 2002 – 30%.

Długotrwałe kontrole stanowią poważną uciążliwość organizacyjną dla kontrolowanego i dlatego, w zdaniem NIK, kierownictwa urzędów kontroli skarbowej powinny wzmocnić nadzór nad długotrwałymi postępowaniami kontrolnymi, uwzględniając słuszny interes podatnika.

8. Oprócz zasadniczego problemu, jakim niewątpliwie jest jakość prawa podatkowego, równie poważnym problemem jest organizacja służb skarbowych i niestosowanie jednolitych mierników wykonywanych zadań.

Na podstawie ustaleń z kontroli przeprowadzonych w izbach i urzędach skarbowych oraz urzędach kontroli skarbowej, NIK zwraca uwagę na niejednorodność stosowanej sprawozdawczości w tych organach odnośnie liczby przeprowadzonych kontroli, co powoduje, że wykazywane przez poszczególne jednostki wyniki są nieporównywalne. W niektórych urzędach jako 1 kontrolę liczy się „1 temat kontroli”, bez względu na to, jakie zagadnienia badano oraz w ilu jednostkach (np. u ilu podatników) była ona przeprowadzona, w innych natomiast odrębnie wykazywane są kontrole obejmujące poszczególne zagadnienia badane u poszczególnych podatników w trakcie tej samej kontroli, odrębnie nawet za poszczególne miesiące.

⁷³ Pomniejszenie następuje w następnych okresach, niekiedy z dużym opóźnieniem (po uprawomocnieniu się decyzji).

⁷⁴ Jeżeli nie zaznaczono inaczej, przypis oznacza w całej informacji kwotę bezpośrednio wynikającą z decyzji na rzecz urzędu skarbowego i analogicznie odpis oznacza kwotę na rzecz podatnika.

Decyzje, szczególnie dotyczące VAT, w jednych urzędach liczone są „papierowo”, tj. decyzja dotycząca zaległości podatnika za kilka miesięcy jest jedną decyzją, a w innych liczone są księgowo (komputerowo), tj. za każdy miesiąc jest odrębna decyzja.

W ocenie NIK taki sposób ewidencji kontroli zniekształca informację o zakresie i liczbie przeprowadzonych kontroli i czyni ją nieprzejrystą. Brak jednolitych kryteriów uniemożliwia dokonywanie obiektywnej oceny pracy podległych Ministrowi Finansów urzędów.

9. Wyniki kontroli wskazują jednoznacznie, że w urzędach wielkomiejskich większość decyzji wydawanych w latach 2001-2002 dotyczyła zobowiązań podatkowych z lat 1996-1999, co świadczy o dużych opóźnieniach w wydawaniu decyzji i może być przyczyną narastania opóźnień w kolejnych latach, a wobec przeciążenia zadaniami, prowadzić do przedawnień.
10. W 7 Urzędach Skarbowych (19,4% kontrolowanych) nie prowadzono lub prowadzono nierzetelnie ewidencję czynności kontrolnych i czasu ich trwania, przez co ustalono prawa pracowników do nabycia dodatków kontrolerskich niezgodnie z przepisami zarządzenia nr 73 Ministra Finansów z dnia 29 listopada 1996 r. w sprawie przyznania dodatku kontrolerskiego pracownikom podległym Ministrowi Finansów⁷⁵.
11. W trzech urzędach skarbowych dokonywano odpisów na środek specjalny „fundusz premiowy” niezgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu Ministra Finansów nr 4 z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie rodzajów wpływów budżetowych uznawanych za dodatkowe, sposobu ich rozdysponowania oraz zasad przyznawania premii.⁷⁶
Świadczy to tym, iż system środków specjalnych na usprawnienie działalności aparatu skarbowego i premie dla pracowników jednostek podległych Ministrowi Finansów nie zawiera wystarczających mechanizmów zapobiegających ustalaniu „pozornych” dochodów będących podstawą naliczania funduszu premiowego.
12. Konfrontując zapisy w bazie systemu POLTAX z dokumentacją papierową stwierdzono, iż w 23 z 36 badanych urzędów skarbowych miały miejsce błędne zapisy w bazach danych. W 6 urzędach liczba błędów przekraczała 5%, a w jednym wyniosła 32%. Błędy w bazie POLTAX zauważono także w toku kontroli wykonywanej przez izby skarbowe.

Możliwości systemu POLTAX nie są w pełni wykorzystywane. W trakcie kontroli stwierdzono, że w żadnym z urzędów nie były generowane raporty zawierające wykaz deklaracji zaznaczonych do postępowania wyjaśniającego lub wykaz deklaracji zaznaczonych do kontroli. Zarówno takie raporty, jak i raporty o podmiotach, które nie złożyły deklaracji pozwoliłyby na wychwycenie podmiotów unikających płacenia podatków.

Wnioski

Niezależnie od wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, Najwyższa Izba Kontroli uznaje za celowe:

- 1) podjęcie prac nad całościową reformą prawa podatkowego w celu uzyskania możliwie prostego, przejrzystego i wewnętrznie spójnego systemu podatkowego,
- 2) zwiększenie nadzoru nad podległym aparatem skarbowym w celu wyeliminowania różnic w interpretacji prawa podatkowego skutkujących różnicowaniem sytuacji podatnika ze względu na miejsce jego zamieszkania,
- 3) wypracowanie przez Ministerstwo Finansów jednolitych mierników oceny pracy organów skarbowych.

Istotne ustalenia kontroli

NIK stwierdziła incydentalne przypadki świadczące o niejednakowym traktowaniu przez Urząd podmiotów gospodarczych.

W Grodzisku Mazowieckim w 2002 r. u 4 podmiotów (łącznie kwota zwrotu podatku – 1.626,6 tys. zł) na 16, u których wystąpiły przesłanki, nie przeprowadzono kontroli podatkowych pomimo, iż nie

⁷⁵ Dz.Urz. Min. Fin. nr 24 poz. 125 ze zm.

⁷⁶ Dz.Urz. Min. Fin. nr 3 poz. 16.

spełnili oni warunków określonych w § 9 ust. 5 wspomnianych „Wytycznych”. Brak podjęcia kontroli pracownicy Urzędu - niezgodnie ze stanem faktycznym - uzasadniali właśnie spełnianiem przez potencjalnych kontrolowanych warunków wymienionych w wytycznych. Najbardziej jaskrawym przypadkiem zignorowania „Wytycznych Ministra Finansów...” było nieprzeprowadzenie kontroli w spółce „D”, która złożyła deklarację VAT-7 za luty 2002 r. z wykazaną kwotą zwrotu 1.008.846 zł., u której kontrola przeprowadzona w marcu 2001 r. wykazała nieprawidłowości, a wszczęte postępowanie podatkowe zakończono decyzją niekorzystną dla podatnika.

W US w Otwocku w roku 2001 i 2002 najpierw dokonano zwrotu podatku VAT w kwotach: 1.295.693 zł dla firmy „P” i 1.200.000 zł dla firmy „MJ”, a właściwą kontrolę zasadności naliczenia tego zwrotu dokonano dopiero w trakcie kontroli NIK w roku 2003.

W Drugim Urzędzie Skarbowym w Jastrzębiu Zdroju kontrole podatkowe przeprowadzano nie u wszystkich osób prowadzących działalność gospodarczą, a pozostających we wspólnym gospodarstwie z pracownikami Urzędu, mimo zaleceń (z powołaniem się na etykę zawodową i konsekwencje zjawisk korupcyjnych) Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach (pismo znak KA-1112-3/02 z dnia 11 lutego 2002 r.), aby przeprowadzić kontrole m.in. u osób prowadzących doradztwo podatkowe.

Kontrola NIK wykazała, że choć Naczelnik Urzędu wiedział o wspólnym zamieszkiwaniu rozwiedzionych małżonków, wspólnym spędzaniu przez nich wakacji, częstym przywożeniu do pracy pracownika Urzędu - byłej współmałżonki przez doradcę podatkowego – nie przeprowadzano w jego firmie doradczej „P” kontroli. Jak wyjaśnił Naczelnik - firmę „P” traktowano, jak jednostkę nie mającą związku rodzinnego z pracownikami Urzędu. Zdaniem NIK, takie postępowanie Urzędu tworzy obszary korupcjogenne.

Informacja o wynikach kontroli zamówień publicznych MSWiA dotyczących budowy systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (grudzień 2004)

Podsumowanie wyników kontroli

Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła pod względem legalności, celowości i rzetelności, przeprowadzone przez MSWiA w 2000 r. postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na opracowanie dokumentacji technicznej na budowę i wdrożenie Systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK) oraz nadzór autorski nad projektem budowy i wdrożenia Systemu CEPiK, a także negatywnie oceniła pod względem rzetelności i gospodarności realizację umów zawartych przez MSWiA w 2000 r. z firmą Infovide Sp. z o.o., wyłonioną w powyższym postępowaniu.

Najwyższa Izba Kontroli, negatywnie oceniła pod względem legalności i rzetelności przeprowadzone przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2003 r. postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie, wdrożenie oraz obsługę eksploatacyjną i rozwój systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców – CEPiK wraz z robotami budowlanymi (adaptacyjnymi) pomieszczeń przeznaczonych na ten cel – w wyniku którego MSWiA zawarło umowę z firmą Softbank S.A.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła pod względem legalności i rzetelności przeprowadzone przez MSWiA w 2004 r. postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie usług nadzoru inwestorskiego i wsparcia na budowę i wdrożenie systemu CEPiK oraz opracowanie koncepcji technicznej podsystemu Cep-764 – w wyniku którego MSWiA zawarło umowę z firmą Infovide S.A.

Synteza wyników kontroli

1. W 2000 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (Zamawiający) zaprosiło 10 firm do udziału w postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego na zasadach szczególnych o udzielenie zamówienia publicznego na opracowanie dokumentacji technicznej na budowę i wdrożenie systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK) oraz nadzór autorski nad projektem budowy i wdrożenia systemu CEPiK, z których tylko dwie, tj. Infovide Sp. z o.o. i Hogart Sp. z o.o., złożyły oferty. Zgodnie z wnioskiem o wszczęcie postępowania, zatwierdzonym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, od oferenta oczekiwano przedstawienia koncepcji realizacji prac dotyczących budowy i wdrożenia systemu CEPiK oraz koncepcji prowadzenia nadzoru autorskiego nad budową i wdrożeniem tego systemu.

Komisja przetargowa wybrała ofertę firmy Infovide Sp. z o.o., która zaproponowała wykonanie dokumentacji technicznej za kwotę 990.000 zł netto i pełnienie nadzoru autorskiego za dzienną stawkę wynagrodzenia jednego konsultanta – 2.600 zł netto.

W prowadzonym postępowaniu Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w sposób rażący naruszyło przepisy ustawy o zamówieniach publicznych i aktów wykonawczych do ustawy poprzez bezzasadne zastosowanie zasad szczególnych⁷⁷, zaproszenie do udziału w przetargu

⁷⁷ Decyzja Nr 139 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2000 r. zmieniająca decyzję w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych na zasadach szczególnych (Dz. Urz. MSWiA Nr 2, poz. 18).

nieograniczonym ograniczonej liczby firm⁷⁸ oraz ograniczenie liczby firm zaproszonych do udziału w przetargu nieograniczonym, co pozbawiło Zamawiającego możliwości wyboru najkorzystniejszej oferty. Powyższe naruszenia spowodowały naruszenie zasady uczciwej konkurencji, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 138 ust. 1 pkt 12.

W wyniku przeprowadzonego postępowania pomiędzy MSWiA i firmą Infovide Sp. z o.o. w grudniu 2000 r. zawarte zostały dwie odrębne umowy na opracowanie dokumentacji technicznej na budowę i wdrożenie Systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK) oraz na udzielanie nadzoru autorskiego nad budową i wdrożeniem Systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK). Przedmiot drugiej z wymienionych umów był niezgodny z wnioskiem o wszczęcie postępowania, zatwierdzonym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że firma Infovide Sp. z o.o., została wyłoniona w postępowaniu o zamówienie publiczne przeprowadzonym z naruszeniem przepisów ustawy i aktów wykonawczych do tej ustawy, które to naruszenia miały wpływ na wynik postępowania, zatem, zgodnie z art. 72 ust. 2 ustawy, umowa w sprawie zamówienia publicznego zawarte pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji a firmą Infovide Sp. z o.o. są nieważne.

2. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji odebrało od firmy Infovide Sp. z o.o. prace będące przedmiotem umowy na opracowanie dokumentacji technicznej na budowę i wdrożenie systemu CEPiK i wypłaciło firmie wynagrodzenie w kwocie 1.207.800 zł (brutto).

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że umowa została wykonana przez firmę Infovide Sp. z o.o. nierzetelnie, a wydatkowanie środków przez MSWiA, w kwocie 1.207.800 zł, było niegospodarne, ponieważ odebrane prace zawierały powtórzenia tych samych fragmentów tekstu, informacje do sporządzenia których zobowiązany był Zamawiający, a jeden z przedstawionych wariantów finansowania przedsięwzięcia był niezgodny z zakresem rzeczowym prac. Ponadto, opracowana przez firmę Infovide Sp. z o.o. dokumentacja techniczna nie zawierała wielu elementów powszechnie wymaganych i przygotowywanych dla tego typu przedsięwzięć informatycznych.

3. W okresie od 1 lipca do 27 października 2003 r., firma Infovide S.A. wykonała – w ramach umowy o świadczenie usług polegających na udzielaniu nadzoru autorskiego nad budową i wdrożeniem systemu CEPiK – prace niezgodne z przedmiotem umowy, ponieważ nie dotyczyły one sprawowania nadzoru nad budową i wdrożeniem systemu CEPiK. Firma Infovide S.A. nie mogła realizować zadań nadzoru nad budową i wdrożeniem systemu CEPiK we wskazanym okresie, ponieważ wykonawca systemu, tj. firma Softbank S.A. nie prowadziła wówczas żadnych prac dotyczących budowy i wdrożenia systemu CEPiK. Pomimo to firmie Infovide S.A. wypłacone zostało wynagrodzenie za prace wykonane w tym okresie w kwocie 992.043 zł. brutto.

Ponadto, w okresie od 1 lipca do 11 grudnia 2003 r. przy realizacji umowy, pracowało 2 konsultantów stażystów z firmy Infovide S.A., co było niezgodne z zawartą umową. Za prace 2 konsultantów stażystów MSWiA wypłaciło firmie Infovide S.A. wynagrodzenie w kwocie 135.969 zł brutto. Wypłacenie firmie Infovide S.A. części wynagrodzenia w łącznej kwocie 1.128.012 zł brutto, z ogólnej wypłaconej kwoty 1.760.529,54 zł brutto za wykonanie omawianej umowy było nielegalne, niecelowe i niegospodarne.

Ponadto, w okresie realizacji przedmiotowej umowy, firma Infovide S.A. nie posiadała wymaganego świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego, co stanowiło naruszenie art. 65 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych⁷⁹.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że: wyłonienie przez MSWiA firmy Infovide w postępowaniu o zamówienie publiczne przeprowadzonym z rażącym naruszeniem ustawy; zawarcie umowy z tą firmą na wykonanie przedmiotu niezgodnego z zatwierdzonym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wnioskiem o wszczęcie postępowania i przeprowadzonym postępowaniem; odebranie przez MSWiA nierzetelnie wykonanych prac; zlecenie i odebranie prac niezgodnych z przedmiotem umowy; wypłacenie wynagrodzenia w wysokości określonej w umowach, a ponadto dopuszczenie do realizacji umowy firmy Infovide, która w czasie realizacji umowy nie posiadała wymaganego Świadectwa Bezpieczeństwa Przemysłowego, wskazywać może na występowanie mechanizmów korupcyjnych przy wyborze tej firmy, zawarciu i realizacji omawianych wyżej umów.

4. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji przeprowadziło w 2002 r., w trybie z wolnej ręki, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego i zawarło z firmą Infovide S.A. umowę na uzupełnienie i rozszerzenie opracowania dokumentacji technicznej na budowę i wdrożenie systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK). W ramach powyższej umowy

⁷⁸ t.j. Dz.U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773 ze zm.

⁷⁹ Dz.U. z 1999 r. Nr 11, poz. 95 ze zm.

MSWiA zleciło firmie Infovide S.A. opracowanie tych samych zagadnień merytorycznych, które wcześniej zostały zlecone, odebrane i opłacone w ramach umowy zawartej z firmą Infovide Sp. z o.o. w grudniu 2000 r.

MSWiA odebrało od firmy Infovide S.A. nierzetelnie wykonane prace i niegospodarnie wydatkowało środki w kwocie 241.560 zł, ponieważ firma Infovide S.A., w ramach wykonania umowy, przedstawiła dwa dokumenty, w których znaczna część treści jednego dokumentu stanowiła powtórzenia fragmentów treści drugiego dokumentu, a ponadto wymienione dokumenty zawierały powtórzenia fragmentów opracowań wykonanych w ramach umowy zawartej w grudniu 2000 r. pomiędzy MSWiA a firmą Infovide Sp. z o.o.

5. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2003 r. przeprowadziło w trybie przetargu nieograniczonego na zasadach szczególnych postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie, wdrożenie oraz obsługę eksploatacyjną i rozwój systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców – CEPiK wraz z robotami budowlanymi pomieszczeń przeznaczonych na ten cel, o wartości zamówienia ustalonego na kwotę 330.000.000 zł.

W prowadzonym postępowaniu Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji naruszyło przepisy ustawy o zamówieniach publicznych i aktów wykonawczych do ustawy poprzez: pozbawienie prawa głosu członka komisji przetargowej, a tym samym nie dokonanie oceny ofert przez wszystkich członków komisji przetargowej; dopuszczenie do udziału w postępowaniu o zamówienie publiczne osób nieuprawnionych, tj. konsultantów z firmy Infovide S.A.; niewymienienie konsultantów firmy Infovide S.A. w wezwaniach skierowanych do oferentów w celu złożenia przez nich oświadczeń dotyczących pozostawania w stosunku zależności lub dominacji z innymi uczestnikami postępowania i osobami biorącymi udział w postępowaniu po stronie zamawiającego, co uniemożliwiło oferentom złożenie oświadczeń dotyczących pozostawania w stosunku zależności lub dominacji w odniesieniu do wszystkich osób biorących udział w postępowaniu.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że postępowanie przeprowadzone zostało nierzetelnie, o czym świadczą stwierdzone nieprawidłowości. Ponadto, członkowie komisji przetargowej dokonali identycznych ocen ofert oraz przedstawili identyczne uzasadnienia tych ocen, kierując się opiniami konsultantów firmy Infovide S.A. i sugestiami Przewodniczącego komisji. Powyższe wskazywać może na występowanie mechanizmów korupcyjnych podczas prowadzonego postępowania.

6. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji udzieliło w marcu 2004 r. firmie Infovide S.A. zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki na świadczenie usług nadzoru inwestorskiego i wsparcia na budowę i wdrożenie systemu CEPiK oraz opracowanie koncepcji technicznej podsystemu Cep-764, o wartości zamówienia ustalonej na ogólną kwotę 6.154.800 zł netto. Zastosowanie trybu z wolnej ręki, było nielegalne, ponieważ nie zaistniały wskazane przez MSWiA okoliczności, o których mowa w art. 71 ust. 1 pkt 1 uzp⁸⁰. Udzielenie zamówienia publicznego w przypadku, gdy nie zostały spełnione przesłanki uzasadniające zastosowanie trybu z wolnej ręki, stanowi naruszenie art. 14 ust. 2 uzp, a tym samym naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 12.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli firma Infovide S.A. została wyłoniona w postępowaniu o zamówienie publiczne przeprowadzonym z naruszeniem przepisów uzp, które to naruszenia miały wpływ na wynik postępowania, zatem, zgodnie z art. 72 ust. 2 uzp umowa w sprawie zamówienia publicznego jest nieważna.

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym wnioskuje do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o:

- podjęcie skutecznych działań w celu wyegzekwowania od firmy Infovide S.A. nielegalnie, niegospodarnie i niecelowo wypłaconych środków finansowych;
- podjęcie działań w celu rozwiązania umowy Nr 87/INFO/MSWiA/04 z 8 marca 2004 r. z firmą Infovide S.A., wyłonioną w postępowaniu przeprowadzonym z naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych;

⁸⁰ t.j. Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.

- uznanie za niezasadne zajmowanie stanowiska Dyrektora Departamentu Rejestrów Państwowych MSWiA przez Gustawa Pietrzyka z uwagi na podejmowane przez niego działania nielegalne i niecelowe, czego skutkiem była niegospodarność w wydatkowaniu środków przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- sprawowanie skutecznego nadzoru nad budową i wdrożeniem oraz obsługą eksploatacyjną i rozwojem Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców – CEPIK;
- sprawowanie skutecznego nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych w podległych komórkach organizacyjnych MSWiA.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji złożył do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zastrzeżenia do części ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Nie złożył zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków dotyczących postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie, wdrożenie oraz obsługę eksploatacyjną i rozwój systemu informatycznego CEPIK.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło w części zgłoszone zastrzeżenia, co zostało wzięte pod uwagę przy opracowaniu niniejszej informacji o wynikach kontroli. Pomimo uwzględnienia części zastrzeżeń, Kolegium NIK uznało za zasadne wszystkie wnioski zawarte w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Sekretarz Stanu w MSWiA poinformował w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, iż trzy pierwsze z wymienionych wyżej wniosków nie zostały zrealizowane, natomiast pozostałe dwa wnioski zostały przyjęte do realizacji.

Informacja o wynikach kontroli realizacji inwestycji „Budowa Trasy Świętokrzyskiej i Mostu Świętokrzyskiego oraz tunelu Wisłostrady”

(grudzień 2004)

Podsumowanie wyników kontroli

Synteza wyników kontroli i ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podjęcie przez Gminę decyzji o realizacji zadania publicznego, jakim była budowa trasy komunikacyjnej łączącej brzegi Wisły oraz tunelu Wisłostrady. Decyzja ta oznaczała wywiązanie się przez Gminę z podstawowego ustawowego obowiązku jednostki samorządu terytorialnego, jakim jest zaspakajanie potrzeb mieszkańców, m.in. w zakresie budowy dróg i mostów i organizacji ruchu drogowego⁸¹,

Natomiast na negatywną ocenę – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – zasługuje realizacja inwestycji: „Budowa Trasy i Mostu Świętokrzyskiego oraz tunelu Wisłostrady”⁸², z uwagi na:

1. Nienależyte zabezpieczenie interesu Gminy, jako udziałowca spółki „Trasa Świętokrzyska”, co:
 - pozbawiło Gminę wpływu na prawidłowość realizacji zadania publicznego, którym była Inwestycja, co do jej:
 - a) zakresu rzeczowego: zrealizowano jedynie 80% zakresu rzeczowo-finansowego Inwestycji,
 - b) terminu realizacji: pierwotny termin ustalony w umowie z inwestorem zastępczym: 31.10.2001 r., rzeczywisty termin: Inwestycja nie jest zakończona,
 - c) kosztów: zakładane na etapie projektowania (średnia wartość z ofert projektantów) - 255,2 ml zł, rzeczywiste poniesione koszty: 440,9 ml zł (z VAT),⁸³
 - zwiększyło koszty Inwestycji o koszty funkcjonowania spółki „Trasa Świętokrzyska”, jako inwestora, tj. o 10,1 ml zł⁸⁴,
 - skutkowało przejęciem w 2001 r. przez „Elektrim” S.A. (zwany dalej „Elektrim”), w zamian za umorzone udziały w spółce „Trasa Świętokrzyska” o wartości 65,4 ml zł, gruntów komunalnych o pow. ponad 38 ha, położonych w rejonie Portu Praskiego wg wartości ustalonej w 1996 r.⁸⁵, co było warunkiem przystąpienia Elektrimu do Spółki i w praktyce oznaczało, że całe ryzyko inwestycyjne w przedsięwzięciu publiczno-prywatnym ponosiła Gmina.

⁸¹ Art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

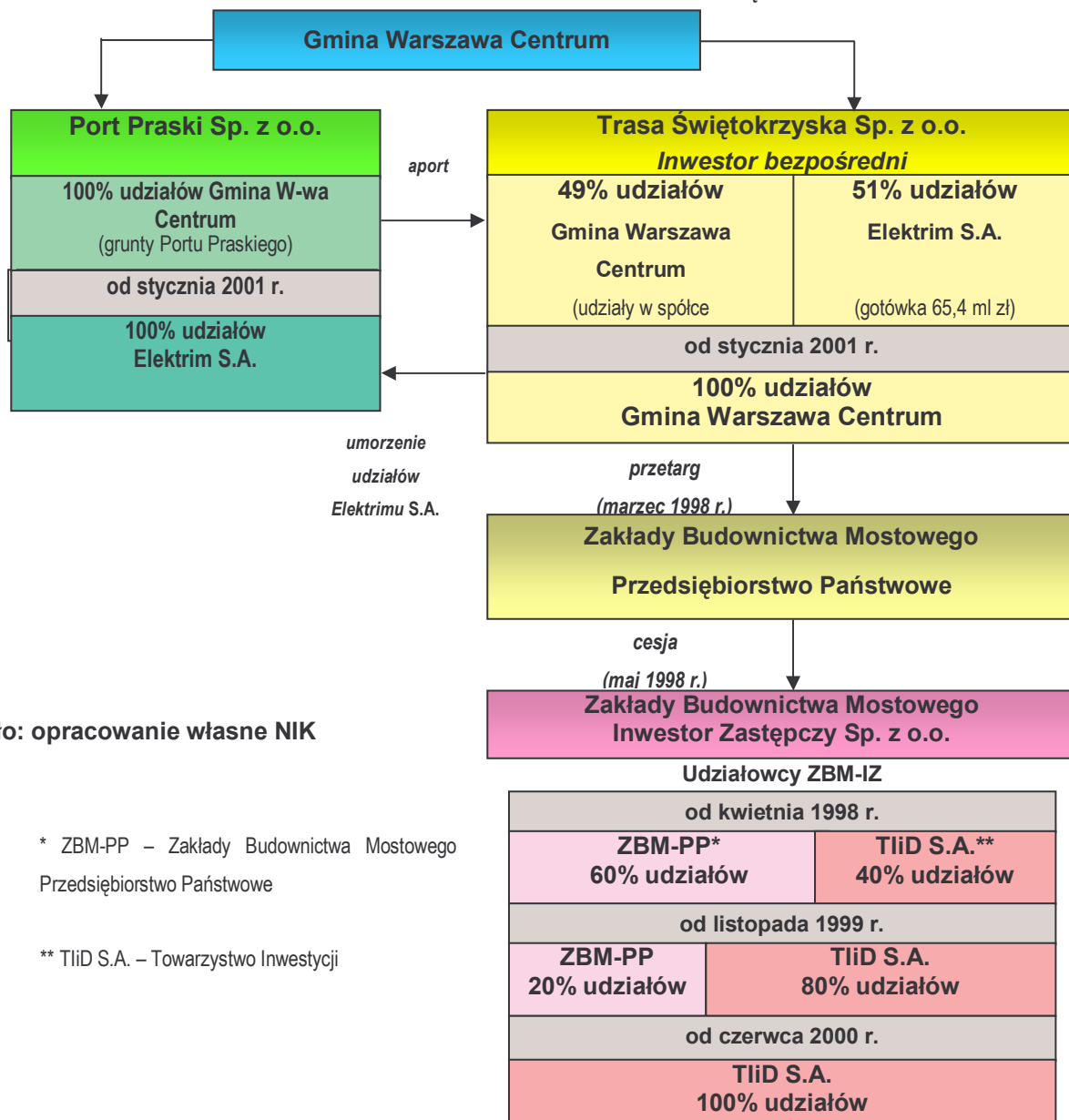
⁸² Schemat realizacji Inwestycji przedstawiono na str. 8

⁸³ Wartość nakładów brutto na Inwestycję na dzień 31 października 2003 r.

⁸⁴ Wszystkie koszty Inwestycji podane są wg stanu na dzień 31 października 2003 r.

⁸⁵ 15.020.950 ECU

**SCHEMAT REALIZACJI INWESTYCJI: „BUDOWA TRASY I MOSTU ŚWIĘTOKRZYSKIEGO ORAZ
TUNELU WISŁOSTRADY” – INWESTOR / INWESTOR ZASTĘPCZY**



Źródło: opracowanie własne NIK

* ZBM-PP – Zakłady Budownictwa Mostowego
Przedsiębiorstwo Państwowe

** TliD S.A. – Towarzystwo Inwestycji

2. Niezrealizowanie - mimo wydatkowania 100 % środków planowanych przez Gminę na całą Inwestycję, tj. 440,2 ml zł⁸⁶ - dwóch etapów Inwestycji: odcinka przebiegającego przez Port Praski ul. Sokolą, łączącego ul. Wybrzeże Szczecińskie z ul. Kijowską oraz estakady wraz z dojazdami w ciągu ul. Zajęcej i Bartoszewicza na odcinku od ul. Wybrzeże Kościuszkowskie do ul. Świętokrzyskiej, co czyni ten ciąg komunikacyjny niepełnym. Wartość niezrealizowanych etapów, wg cen z roku 1998 wynosiła ok. 50 ml zł, tj. ok. 20 % wartości całej Inwestycji⁸⁷. Natomiast zrealizowano zadania nieplanowane w tej Inwestycji na kwotę 9,8 ml zł, tj. – modernizację Wybrzeża Kościuszkowskiego i Szczecińskiego.

Sytuacja powyższa była wynikiem m.in. braku harmonogramu rzeczowo - finansowego Inwestycji, do sporządzenia którego zobowiązany był Kontraktem inwestor zastępczy ZBM-IZ⁸⁸, a który – zgodnie z umową spółki „Trasa Świętokrzyska” (§ 10) - przyjęty miał być przez Zgromadzenie Wspólników Spółki. Zakres rzeczowy, terminy i koszty realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych ustalane były przez inwestora bezpośredniego i zastępczego, a następnie zawierane w umowach z wykonawcami generalnymi wybranymi w przetargach i zmieniane aneksami do tych umów oraz umowami na roboty dodatkowe. W związku z tym zrealizowany zakres rzeczowo - finansowy Inwestycji różni się od zakresu planowanego.

3. Niegospodarne wydatkowanie środków finansowych przeznaczonych na inwestycję, co ograniczało wielkość środków wydatkowanych na realizację samego zadania inwestycyjnego, tj. budowy Trasy i Mostu Świętokrzyskiego oraz tunelu Wisłostrady, a mianowicie:
- generowanie przez inwestora bezpośredniego - spółkę „Trasa Świętokrzyska” wysokich nieuzasadnionych kosztów funkcjonowania, m.in. kosztów wynagrodzeń – 5,5 ml zł (54 % kosztów) ; kosztów wynajmu i utrzymania pomieszczeń biurowych, przy czym w latach 1997 – 2003 pomieszczenia były wynajmowane od drugiego udziałowca, tj. Elektrimu (łączna kwota najmu - 695,2 tys. zł), a jednocześnie Spółka miała bezpłatnie użyte inne pomieszczenia, które zajmował inwestor zastępczy nie ponosząc żadnych kosztów.⁸⁹ Łączne koszty funkcjonowania spółki „Trasa Świętokrzyska” wyniosły 10,1 ml zł.
 - przeznaczenie kwot ryczałtowych w ramach każdego kontraktu z generalnymi wykonawcami – łącznie 3,2 ml zł - na organizację i utrzymanie tzw. „zaplecza dla zamawiającego”, przy czym wykonawcy zobowiązani byli do rozliczenia wyłącznie zakupu środków trwałych (m.in. samochody osobowe, komputery, sprzęt RTV, AGD, sprzęt biurowy, telefony komórkowe). Z wypłaconej na ten cel kwoty 1,8 ml zł, wykonawcy rozliczyli wydatki tylko na kwotę 1,3 ml zł. Oznacza to, że w ramach tzw. „zaplecza dla zamawiającego” kwota 1,9 ml zł rozdysponowana została poza wszelką kontrolą..
 - ustalenie procentowej formuły wynagrodzenia inwestora zastępczego ZBM-IZ, tj.: 2,85 % wynagrodzenia netto, jakie będzie wypłacone wykonawcom Inwestycji, przy czym wynagrodzenie to – zgodnie z Kontraktem zawartym z inwestorem zastępczym ZBM-IZ - naliczane było nie tylko od wynagrodzenia wykonawców generalnych, ale również od wszystkich zlecanych opinii, ekspertyz i badań, a także od kosztów zorganizowania i utrzymania zaplecza, z którego w dużej części korzystał bezpłatnie inwestor zastępczy, co oznaczało, że nie tylko nie ponosił on kosztów swojego funkcjonowania, ale otrzymywał jeszcze dodatkowe wynagrodzenie. Tak ustalone wynagrodzenie w żaden sposób nie motywowało inwestora zastępczego do starań, aby ostateczny efekt inwestycyjny uzyskać przy minimum nakładów w optymalnym czasie. Wynagrodzenie inwestora zastępczego wyniosło 13,5 ml zł (z VAT), w tym z tytułu „zaplecza” – 90, 1 tys. zł.
 - przeznaczanie środków finansowych pochodzących ze zwrotu podatku VAT do spółki „Trasa Świętokrzyska” (łącznie zwrot VAT wyniósł - 26,8 ml zł) na lokaty bankowe i zakup papierów wartościowych na rynku papierów dłużnych o znacznym stopniu ryzyka, m.in. weksli Stoczni Szczecińskiej (w cenie zakupu 7,5 ml zł.), które zostały

⁸⁶ Na 440 ml zł określiła Rada Gminy wartość kosztorysową zadania w 2000 r. w Wieloletnim planie inwestycyjnym na lata 2000 - 2004 – (uchwała Nr 315/XXII/2000), zwiększając w 2003 r. planowane nakłady o 177 tys. zł. (zał. nr 7 do uchwały Nr IX/106/2003 Rady m.st. Warszawy).

⁸⁷ Wartość podana szacunkowo wg oferty projektanta, który szacował koszty całej Inwestycji na 255,2 ml zł – dla ww. etapów nie sporządzono dokumentacji projektowej ani kosztorysów inwestorskich.

⁸⁸ § 7 Kontraktu z dnia 25 marca 1998 r. na pełnienie funkcji inwestora zastępczego

⁸⁹ Przy czym kwota 954,6 tys. wydatkowana na utrzymanie zaplecza, w tym pomieszczeń przy ul. Sokolej nr 2, ewidencjonowana była jako koszt Inwestycji, a nie koszt Spółki.

zamienione w wyniku wykorzystania zastawu rejestrowego na urządzeniach portowych na dwie suwnice i dźwig portowy. Z tytułu umorzenia tych urządzeń, obciążającego koszty spółki „Trasa Świętokrzyska”, ponosiła ona co miesiąc straty w wysokości 62,2 tys. zł. Zamrożone środki pieniężne w papierach wartościowych na dzień 31.10.2003 r. wynosiły 15,4 ml zł.

Zgodnie z umową spółki „Trasa Świętokrzyska”, Inwestycja miała być finansowana w pierwszej kolejności ze środków Spółki, a po ich wyczerpaniu ze środków Gminy. Niegospodarne wydatkowanie tych środków spowodowało, że już od maja 1999 r. Inwestycja finansowana była wyłącznie przez Gminę.

4. Naruszanie przepisów prawa, tj.:

- udzielając zamówień publicznych: w 1998 r. na wykonanie dokumentacji projektowej (wartość kontraktu 9,9 ml zł) naruszono - a w maju 1998 r. (cesja) na pełnienie funkcji inwestora zastępczego (wartość kontraktu 11,9 ml zł) - pominięto - zdaniem NIK, przepisy ustawy o zamówieniach publicznych. W wyniku postępowania na wybór projektanta - mimo że żadna z ofert po przeprowadzeniu drugiego etapu przetargu dwustopniowego - w ocenie komisji przetargowej - nie spełniała oczekiwań zamawiającego, tj. nie mogła stanowić podstawy do sporządzenia projektu - Zarząd spółki „Trasa Świętokrzyska” zawarł umowę⁹⁰ z najdroższym oferentem (konsorcjum BMJ Group), przekazując mu - zgodnie z własną uchwałą⁹¹ - odkupione za 150 tys. zł od pozostałych oferentów rozwiązanie projektowe. W wyniku przetargu na pełnienie funkcji inwestora zastępczego, Zarząd spółki „Trasa Świętokrzyska” zawarł umowę z przedsiębiorstwem państwowym: Zakłady Budownictwa Mostowego - Przedsiębiorstwo Państwowe (ZBM-PP), po czym po 2 dniach zamawiający wyraził zgodę na cesję praw i obowiązków wynikających z tej umowy na rzecz nowoutworzonej spółki: Zakłady Budownictwa Mostowego - Inwestor Zastępczy Sp. z o.o. (ZBM-IZ), która nie spełniała kryteriów ustalonych dla inwestora zastępczego w przetargu i w tym przetargu nie brała udziału. Spółka ZBM-IZ została utworzona w marcu 1998 r. przez ZBM-PP (60 % udziałów) i Towarzystwo Inwestycji i Doradztwa S.A. (40 % udziałów; od czerwca 2000 r.-100 % udziałów). Zawarcie w dniu 28 maja 1998 r., za zgodą zamawiającego, umowy cesji między ZBM-PP i ZBM-IZ oraz okoliczności poprzedzające przetarg (spotkanie przedstawiciela zamawiającego i przedstawicieli ZBM-PP i TliD S.A.) pozwalają na ocenę, że powierzenie funkcji inwestora zastępczego spółce ZBM-IZ odbyło się z rażącym naruszeniem zasad udzielania zamówień publicznych - podmiotowi, który nie został wybrany w trybie ustawy o zamówieniach publicznych.

Obowiązek wyboru inwestora zastępczego i generalnego wykonawcy⁹² w trybie ustawy o zamówieniach publicznych zapisany został w umowie spółki „Trasa Świętokrzyska” (§ 12).

Ponadto w 2000 r. Spółka wydatkowała kwotę 903,1 tys. zł na usługi związane z uroczystym otwarciem Mostu (m.in.: realizacja widowiska artystycznego, wykonanie materiałów reklamowych, ochrona imprezy, druk i kolportaż materiałów reklamowych i zaproszeń, zakup bluz i koszulek) bez stosowania ustawy o zamówieniach publicznych, do stosowania której była zobowiązana, jako jednostka zależna Gminy, wykonującą zadania o charakterze użyteczności publicznej

- zawierając w 2001 r., nieważny - w świetle przepisów Kodeksu spółek handlowych - kontrakt o wartości 192 ml zł (z VAT) z konsorcjum Hydrobudowa-6 na budowę tunelu Wiślostrady, tj. bez zgody Zgromadzenia Wspólników spółki „Trasa Świętokrzyska”

5. Niedostateczny nadzór Gminy nad realizacją zadania publicznego i spółką „Trasa Świętokrzyska”.

Gmina do roku 2000 r. nie знаła wartości kosztorysowej Inwestycji, chociaż w uchwałach budżetowych na lata 1997-2000 planowała nakłady na jej realizację, w tym z budżetu Gminy - 28 ml zł, a od maja 1999 r. wyłącznie sama finansowała Inwestycję.

Zgodnie z umową spółki „Trasa Świętokrzyska” z 1997 r. - Gmina posiadała w Spółce 49 % udziałów, a w składzie 5-osobowej Rady Nadzorczej - 3 przedstawicieli. Po umorzeniu udziałów firmy Elektrim w dniu 12 stycznia 2001 r. (data rejestracji w Sądzie Rejestrowym) - Gmina stała się jedynym udziałowcem Spółki. Zdaniem NIK - pozycja Gminy w Spółce jako współudziałowca, a następnie właściciela - stwarzała warunki do skutecznej kontroli nad działaniami Zarządu Spółki.

⁹⁰ Kontrakt na opracowanie dokumentacji projektowej z dnia 6 marca 1998 r.

⁹¹ Uchwała Zarządu Spółki z dnia 27 marca 1998 r., podjęta na wniosek komisji przetargowej.

⁹² tj. projektanta i wykonawców poszczególnych etapów.

Tymczasem spółka „Trasa Świętokrzyska” podejmowała działania naruszające przepisy prawa i niegospodarne⁹³, zwiększające koszty Inwestycji, a w efekcie - wydatki z budżetu Gminy.

2.2 W wyniku kontroli stwierdzono wydatkowanie środków finansowych zarówno przez Gminę jak i spółkę „Trasa Świętokrzyska”⁹⁴ z naruszeniem przepisów prawa w kwocie: 217,102 ml zł, w tym:

- 192,306 ml zł - z naruszeniem przepisów Kodeksu spółek handlowych - wydatkowane na budowę tunelu Wisłostrady,
 - 24,796 ml zł - z naruszeniem i pominięciem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, tj. wydatkowane na wykonanie projektu - 10,352 ml zł; wydatkowane na sfinansowanie kosztów pełnienia funkcji inwestora zastępczego przez ZBM-IZ – 13,541 ml zł; wydatkowane na uroczystość otwarcia Mostu Świętokrzyskiego – 903,1 tys. zł,
- a także uszczuplenia w dochodach przedsiębiorstwa państwowego: Zakładów Budownictwa Mostowego – Przedsiębiorstwo Państwowe, w wyniku nieuregulowania przez inwestora zastępczego ZBM-IZ należności z tytułu przejścia kontraktu na pełnienie funkcji inwestora zastępczego w kwocie 196 tys. zł.

UWAGI I WNIOSKI

Realizacja inwestycji, zaspakajających potrzeby mieszkańców, jest jednym z podstawowych zadań jednostek samorządu terytorialnego, a wydatkowanie środków publicznych w sposób gospodarny - ich podstawowym obowiązkiem. Coraz częściej przyjmowaną formą realizacji określonych przedsięwzięć inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach realizacji zadań publicznych - jest tworzenie spółek prawa handlowego wspólnie z podmiotami spoza sfery jednostek publicznych. Taką formę, określaną jako partnerstwo publiczno-prywatne przyjęła w celu realizacji skontrolowanej Inwestycji Gmina Warszawa – Centrum. Jednak - jak wykazała kontrola - w tym przypadku, wobec niedostatecznego nadzoru ze strony Gminy, forma ta okazała się niekorzystna dla Gminy z punktu widzenia kryterium gospodarności.

Dlatego też, niezależnie od konieczności pełnej realizacji wniosków, przekazanych kontrolowanym jednostkom – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – niezbędne jest, przy realizacji zadań inwestycyjnych, wprowadzenie i przestrzeganie przez organy samorządowe m.st. Warszawy:

- zasady dopuszczalności realizacji inwestycji w formie partnerstwa publiczno-prywatnego, jedynie w przypadku, kiedy forma ta jest najbardziej efektywna ekonomicznie w stosunku do innych sposobów wykonania zamierzonego zadania publicznego,
- stworzenie efektywnego systemu nadzoru nad realizacją inwestycji miejskich, niezależnie od przyjętej formy ich realizacji.

⁹³ Działania te przedstawiono na str. 27-29 i 35-40 Informacji.

⁹⁴ Inwestycja finansowana była przede wszystkim ze środków budżetowych Gminy (366,5 ml zł) i ze środków wniesionych do Spółki przez Elektrim w zamian za grunty komunalne (65,4 ml zł).

Informacja o wynikach kontroli działalności TON AGRO S.A. i jej spółek zależnych, ze szczególnym uwzględnieniem obrotu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w latach 1999-2003

(styczeń 2005)

Podsumowanie wyników kontroli

Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W ocenie NIK powołanie TON „AGRO” S.A. i jej spółek zależnych nie było zasadne. Sprzedaż nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa mogły prowadzić oddziały terenowe Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP)⁹⁵ realizując ustawowe zadania. Działalność spółek grupy TON „AGRO” sprowadzała się głównie do pośrednictwa w sprzedaży nieruchomości w imieniu i na rzecz AWRSP. Z tego tytułu spółki grupy TON „AGRO” osiągały wysokie, nieadekwatne do poniesionych kosztów, wynagrodzenia prowizyjne. Centrala AWRSP wprowadzając do stosowania przez oddziały terenowe ramową umowę zlecenia sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP, nie zabezpieczyła w sposób dostateczny interesów Skarbu Państwa.

Sprzedaż nieruchomości Zasobu WRSP za pośrednictwem spółek z grupy TON „AGRO” była mało efektywna, gdyż stanowiła około 1,3% gruntów sprzedanych przez Agencję oraz około 11,9% gruntów zleconych tym spółkom do sprzedaży przez Agencję.

Niecelowe i niegospodarne było zwiększanie przez Agencję zaangażowania kapitałowego w TON „AGRO” S.A. oraz jej spółkach zależnych. Zysk tych spółek pochodził głównie ze sprzedaży zleconych przez Agencję nieruchomości z Zasobu WRSP oraz wniesionych przez Agencję aportów gruntowych.

Uzyskane przez Agencję wpływy z tytułu dywidendy były niewspółmiernie niskie w stosunku do zaangażowanego kapitału i osiąganego w latach 1999-2000 przez spółki grupy TON „AGRO” zysku. Od 2001 r. Agencja nie otrzymywała dywidendy.

Zaangażowanie kapitałowe w postaci aportów rzeczowych i wkładów pieniężnych, a także ustanowienie wysokiego wynagrodzenia prowizyjnego z tytułu realizacji umów zleceń było w rzeczywistości dofinansowaniem przez Agencję działalności TON „AGRO” S.A. i jej spółek zależnych.

Niewystarczający i mało skuteczny był nadzór właścicielski Agencji sprawowany nad spółkami grupy TON „AGRO”, które niejednokrotnie nie respektowały obowiązku ponoszenia nakładów inwestycyjnych, określonych w umowach sprzedaży nieruchomości przy rozkładaniu płatności na raty.

Po znowelizowaniu w 2002 r. ustawy o gospodarowaniu nieruchomości rolnymi Skarbu Państwa, Agencja przekazała w lutym 2003 r. Ministrowi Skarbu Państwa prawa z tytułu udziałów i akcji TON „AGRO” S.A. i jej spółek zależnych.

Przy zakupie i sprzedaży nieruchomości z Zasobu WRSP za pośrednictwem TON „AGRO” S.A. i jej spółek zależnych stwierdzono występowanie mechanizmów korupcyjnych.

Do czasu zakończenia kontroli nie został osiągnięty cel określony w strategii grupy TON „AGRO” na lata 2000-2003, opracowanej przez Zarząd TON „AGRO” S.A. i przyjętej do realizacji w lipcu 2002 r. przez Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy, dotyczący prywatyzacji Spółki poprzez sprzedaż akcji.

Synteza wyników kontroli

1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako niecelowe i niegospodarne powołanie spółek grupy TON „AGRO”. Prace związane z zagospodarowaniem i sprzedażą nieruchomości o potencjalnym

⁹⁵ Obecnie Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR)

charakterze inwestycyjnym z Zasobu WRSP mogły być wykonane w ramach ustawowych zadań Agencji. Zlecając sprzedaż nieruchomości spółkom grupy TON „AGRO”, Agencja pozbawiła się istotnej części wpływów z tego tytułu.

- 1.1. Pracownicy oddziałów terenowych Agencji w Gdańsku i Poznaniu, na zlecenie spółek TON „AGRO”, wykonywali prace związane z wyszukiwaniem atrakcyjnych pod względem inwestycyjnym nieruchomości oraz kompletowali dokumentację do ich sprzedaży.
- 1.2. Uzyskane przez spółki grupy TON „AGRO” ze sprzedaży nieruchomości środki finansowe były przeznaczane na potrzeby związane z obrotem nieruchomościami oraz na wysokie wynagrodzenia i nagrody dla członków zarządów spółek.
- 1.3. W kontrolowanym okresie stwierdzono, że Agencja zlecając sprzedaż gruntów rolnych spółkom grupy TON „AGRO” pozbawiła się wpływów w wysokości około 54,7 ml zł. W związku z tym pomniejszyła wpłatę do budżetu państwa o kwotę około 16,4 ml zł, tj. 30% utraconych wpływów⁹⁶ z tytułu pobranego przez spółki wynagrodzenia prowizyjnego.
2. Niecelowe i niegospodarne było zaangażowanie kapitałowe Agencji w spółki grupy TON „AGRO”. Agencja będąc większościowym akcjonariuszem TON „AGRO” S.A. zdecydowała o przekazaniu 86% wypracowanego przez Spółkę zysku na jej kapitał zapasowy. Agencja pomimo zwiększenia kapitału zakładowego TON „AGRO” S.A. i jej spółek zależnych otrzymywała niewspółmiernie niskie dywidendy w stosunku do wniesionego kapitału. W 2001 r. zrezygnowała nawet z ich poboru. Agencja zwiększając w 2000 r. kapitał zakładowy TON „AGRO” S.A. wkładem pieniężnym w wysokości 35 ml zł uzależniała jego wykorzystanie od zakupu gruntów z Zasobu WRSP. W istotnej części Spółka wykorzystywała otrzymane środki niezgodnie z przeznaczeniem. Sprzedaż nieruchomości Zasobu WRSP za pośrednictwem spółek grupy TON „AGRO” była niewielka.
 - 2.1. W badanym okresie Agencja zwiększyła swój udział w kapitale zakładowym TON „AGRO” S.A. ca 13-krotnie, wg cen nabycia, tj. do kwoty 148,0 ml zł. Jednocześnie na kapitał zapasowy Spółki przeznaczono kwotę 33,5 ml zł, stanowiącą różnicę pomiędzy ceną emisyjną (148,0 ml zł) i nominalną akcji (114,5 ml zł). Kapitał zakładowy Spółki Agencja pokryła wniesieniem w formie aportu gruntów rolnych o powierzchni 618,8 ha i wartości 113,0 ml zł oraz wkładu pieniężnego w wysokości 35,0 ml zł. Zaznaczyć należy, że w 1999 r. Agencja wniosła do TON „AGRO-Łódź” Sp. z o.o. aport gruntowy o powierzchni 3,31 ha i wartości 811 tys. zł. W 2001 r. Agencja zakupiła po 1% udziałów w 9 spółkach zależnych TON „AGRO” S.A. za kwotę 344,2 tys. zł.
 - 2.2. Agencja jako większościowy akcjonariusz TON „AGRO” S.A. przyjęła niekorzystny sposób wyliczania dywidendy determinujący jej wysokość. Wskutek tego wysokość dywidendy za 2000 r. wyniosła jedynie 11,3% kwoty zysku, podczas gdy w 1999 r. - 30,4%. Pomimo wysokiego zaangażowania kapitałowego Agencji w TON „AGRO” S.A., dywidenda uzyskana w latach 1999-2000 wyniosła łącznie 7,2 ml zł, a jej udział zmniejszał się w stosunku do zaangażowanego kapitału Agencji. W 2001 r. Agencja zrezygnowała z poboru dywidendy motywując taką decyzję pogarszającą się sytuacją finansową Spółki. Wobec poniesionych przez TON AGRO S.A. w latach 2002-2003 strat, nie wypłacono dywidendy z tytułu posiadanych akcji.
 - 2.3. W 2000 r. Agencja dokonała podwyższenia kapitału zakładowego TON „AGRO” S.A. o kwotę ca 35,0 ml zł. Zgodnie ze strategią grupy TON „AGRO” na lata 2000-2003 środki te miały być wykorzystane na zakup od Agencji gruntów. Zarząd TON „AGRO” S.A. 36% środków z podwyższenia kapitału akcyjnego przeznaczył na inne cele, w tym 15,0 ml zł na pozyskanie powierzchni biurowej dla własnych potrzeb w hotelu Hyatt w Warszawie. W 2004 r. Spółka sprzedała część powierzchni biurowej za cenę o 205,7 tys. USD niższą od ceny jej zakupu.
 - 2.4. Zarząd TON „AGRO” S.A. zawarł 31 grudnia 2001 r. z BRE Locum Sp. z o.o. umowę sprzedaży nieruchomości w Łodzi o pow. 56,65 ha za cenę 25 ml zł bez wymaganej statutem Spółki zgody Rady Nadzorczej. W tym samym dniu Zarząd TON „AGRO” S.A. zawarł z BRE Locum Sp. z o.o. przedwstępną umowę odkupienia tej nieruchomości za kwotę 27,25 ml zł, przekazując 25 ml zł na rachunek powierniczy w banku BRE. Według opinii biegłego rewidenta transakcji tej dokonano w celu wykazania dodatniego wyniku finansowego Spółki za 2001 r. W kwietniu 2003 r. Spółka odkupiła powyższą nieruchomość za cenę o 2.250 tys. zł wyższą od ceny sprzedaży.
 - 2.5. W czerwcu 2002 r. Zarząd TON „AGRO” S.A. zawarł, zdaniem NIK, niekorzystną umowę z firmą

⁹⁶ art. 20a ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

Tishman Reality LP z Nowego Jorku dotyczącą prywatyzacji Spółki. W umowie nie określono w sposób szczegółowy warunków zapłaty za wykonaną pracę. Spowodowało to, że Spółka wypłaciła ww. firmie kwotę 978,2 tys. zł, pomimo nie zrealizowania określonych w umowie zobowiązań.

- 2.6. W kontrolowanym okresie Agencja sprzedała ca 647 tys. ha gruntów i uzyskała z tego tytułu wpływy w wysokości 2.850,8 ml zł, w tym poprzez spółki grupy TON „AGRO” sprzedano ca 8,2 tys. ha gruntów atrakcyjnych pod względem inwestycyjnym za kwotę 324,5 ml zł, co stanowiło odpowiednio 1,3% sprzedanych przez Agencję gruntów i 11,4% wpływów z tego tytułu. Sprzedaż gruntów realizowana za pośrednictwem spółek grupy TON „AGRO” w ramach umów zleceń stanowiła w poszczególnych latach okresu 1999-2003 odpowiednio: 9,24%, 9,24%, 16,44%, 14,50% i 11,40% gruntów zleconych do sprzedaży⁹⁷. Uzyskane ze sprzedaży nieruchomości za pośrednictwem TON „AGRO” S.A. i jej spółek zależnych wpływy wyniosły w 1999 r. – 85,4 ml zł i w 2000 r. – 98,2 ml zł. Od 2001 r. wpływy te zaczęły się zmniejszać i wynosiły w stosunku do roku poprzedniego około: w 2001 r. 80,6 ml zł (82%), w 2002 r. 44,3 ml zł (55%), w 2003 r. – 17,0 ml zł (38%).

Skutkiem zmniejszających się wpływów i braku działań na rzecz ograniczenia kosztów było pogorszenie sytuacji ekonomicznej spółek grupy kapitałowej TON „AGRO”, które od 2002 r. zaczęły generować straty wynoszące w 2002 r. 16,5 ml zł oraz w 2003 r. 11,4 ml zł.

- 2.7. Pomimo zmniejszających się przychodów spółki TON „AGRO” S.A. ze sprzedaży nieruchomości rolnych i braku środków finansowych na spłatę kredytu bankowego, Agencja w 2002 r. udzieliła poręczenia limitu kredytu w Raiffeisen Bank Polska S.A. do kwoty 7,5 ml zł oraz kaucji gwarancyjnej w wysokości 12,5 ml zł jako zabezpieczenia płynności finansowej Spółki, na wypadek przekroczenia zadłużenia bankowego w wysokości 50 ml zł. Agencja w ramach restrukturyzacji zadłużenia TON „AGRO” S.A. objęła w dniu 25 września 2003 r. wyemitowane przez spółkę obligacje o łącznej wartości nominalnej 12,5 ml zł, z datą wykupu 2 listopada 2004 r.

Wysoki poziom zaangażowania kapitałowego Agencji i wsparcia finansowego Spółki nie spowodował poprawy jej sytuacji finansowej.

3. W sierpniu 1998 r. Prezes Agencji wprowadził do stosowania przez oddziały terenowe ramową umowę zlecenia, według której miały być realizowane zadania związane z przygotowaniem gruntów do sprzedaży za pośrednictwem spółek grupy TON „AGRO”. Zdaniem NIK, powyższa umowa była niekorzystna dla Skarbu Państwa i Agencji. Pozwalała na osiąganie niezasadnie wysokich wynagrodzeń przez spółki grupy TON „AGRO”. Przy stwierdzonym w umowie ramowej braku niektórych rozstrzygnięć, określone czynności podejmowane na rzecz jej realizacji prowadziły do działań niegospodarnych i nierzetelnych a w części nielegalnych.

- 3.1. Realizując zawarte umowy zlecenia w latach 1999 – 2003 spółki grupy TON „AGRO” sprzedały łącznie ca 8,2 tys. ha gruntów za cenę 324,5 ml zł i pobrały wynagrodzenie prowizyjne z tego tytułu w kwocie 54,7 ml zł, tj. 16,8% wartości sprzedanych gruntów. Z 1.351 transakcji sprzedaży nieruchomości, które w tym okresie zrealizowały spółki grupy TON „AGRO” w ramach umów zleceń, w 608, tj. 45% przypadków wysokość wynagrodzenia wynosiła od 15,1% do 48,9% ceny sprzedaży gruntów.

- 3.2. Nie realizowano wytycznych Prezesa Agencji z dnia 3 sierpnia 1998 r. w zakresie ustalania wysokości wynagrodzenia prowizyjnego przy zawieraniu umów zleceń. OT Agencji w Warszawie Filia w Łodzi zawyżył wysokość wynagrodzenia dla TON „AGRO-Łódź” Sp. z o.o. W umowie zlecenia z września 1998 r. określono wynagrodzenie dla tej spółki w wysokości 25% ceny sprzedaży oraz zwrot poniesionych przez nią kosztów na przygotowanie gruntów do sprzedaży, a w umowie z marca 1999 r. ustalono maksymalne wynagrodzenie w wysokości 50% różnicy pomiędzy ceną sprzedaży nieruchomości a ich wartością z wyceny rzeczoznawcy majątkowego pomimo, iż Spółka ta nie realizowała zadań związanych ze zmianą przeznaczenia nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego.

- 3.3. Sprzecznie z § 5 pkt 6 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 8 sierpnia 1997 r. w umowie ramowej umieszczono zapis, że przepadek wadium, w przypadku uchylenia się od zawarcia umowy przez osobę, która wygrała przetarg, następuje na rzecz spółki.

⁹⁷ Powierzchnia gruntów przekazanych spółkom grupy TON „AGRO” według stanów na koniec każdego roku wynosiła w latach 1999-2003 odpowiednio: 19.552,7 ha, 21.326,5 ha, 15.528,3 ha, 10.653,1 ha i 1.808,5 ha

- 3.4. W umowie ramowej nie określono sposobu rozliczania transakcji sprzedaży nieruchomości w oparciu o udokumentowane koszty poniesione przez spółki grupy TON „AGRO” na przygotowanie ich do sprzedaży, przez co Agencja nie miała bezpośredniej kontroli nad ich wielkością. We wcześniejszej umowie zlecenia zawartej z Grupą Inwestycyjną „NYWIG” Sp. z o.o., przejętej w 1996 r. przez TON „AGRO” Sp. z o.o., Agencja określiła poziom wynagrodzenia w wysokości 1,8% od wartości uzyskanej ze sprzedaży gruntów oraz zwrot udokumentowanych kosztów przygotowania ich do sprzedaży.
- 3.5. Uzyskiwanie przez spółki grupy TON „AGRO” wysokich przychodów z tytułu realizacji umów zleceń sprzedaży nieruchomości gruntowych nie było uzasadnione wielkością poniesionych kosztów. W ramach 9 transakcji sprzedaży gruntów przez TON „AGRO-Gdańsk” Sp. z o.o. na zlecenie OT Agencji w Gdańsku, Spółka otrzymała wynagrodzenie w wysokości 1,6 ml zł, podczas gdy jej wydatki związane ze sprzedażą tych nieruchomości wyniosły 63,8 tys. zł, tj. były 26-krotnie mniejsze w stosunku do pobranego wynagrodzenia. Podobnie w przypadku sprzedaży nieruchomości o łącznej powierzchni 739,6 ha za cenę 99,7 ml zł, wypłacone za pośrednictwo wynagrodzenie spółkom TON „AGRO-Wrocław” Sp. z o.o. i TON „AGRO” S.A. wyniosło 25,0 ml zł. Grunty te Spółki sprzedawały w stanie prawnym i geodezyjnym, w jakim zostały im przekazane umowami zleceń przez Agencję. Uzyskanie wysokich wynagrodzeń wynikało z zastosowania w rozliczeniach z Agencją niższych wartości wycen nieruchomości gruntowych, sporządzonych na potrzeby zawartych umów zleceń, mimo że ich rzeczywista wartość rynkowa, wg dokonanych przez Spółki wycen do przetargów, była nawet 9-krotnie wyższa.
- 3.6. Zaakceptowanie długiego okresu obowiązywania umów zleceń wynoszącego od 2 do 10 lat, powodowało negatywne dla Agencji skutki w przypadku konieczności ich rozwiązywania. W umowie ramowej oraz we wcześniej zawartych umowach nie zabezpieczono dostatecznie interesów Agencji i nie zawarto klauzuli odstąpienia od naliczenia kar umownych w przypadku braku możliwości ich realizacji z przyczyn niezależnych od Agencji. Brak takiej klauzuli umożliwił spółkom grupy TON „AGRO” dochodzenie kar umownych i utraconych korzyści z tytułu rozwiązania umów. W celu zmniejszenia zobowiązań Agencji z tego tytułu, Prezes Agencji w ramach porozumienia z Zarządem TON „AGRO” S.A. z dnia 23 maja 2003 r. w sprawie trybu rozwiązywania umów zleceń, wynegocjował obniżenie o 30% wysokość kar umownych oraz zwrot udokumentowanych kosztów poniesionych na realizację tych umów. Wysokość rekompensaty spółkom grupy TON „AGRO” za brak możliwości dalszej realizacji umów zleceń wyniosła 1,4 ml zł, a udokumentowane koszty 2,6 ml zł. Do końca maja 2004 r. dokonano wzajemnych rozliczeń finansowych.
4. W ocenie NIK nadzór nad zagospodarowaniem przez oddziały terenowe nieruchomości Zasobu WRSP za pośrednictwem TON „AGRO” S.A. i jej spółek zależnych sprawowany był nierzetelnie. Bezkrytycznie akceptowano zaniżane wyceny nieruchomości, bezzasadnie rozkładano należności z tytułu ich sprzedaży na raty, a także nie egzekwowano zobowiązań inwestycyjnych z tego tytułu. Nie monitorowano i nie przeciwdziałano wysokim, nieuzasadnionym wynagrodzeniom prowizyjnym wypłacanym spółkom grupy TON „AGRO”. Słaby był nadzór nad rozliczeniami wzajemnych należności i zobowiązań, co doprowadziło do niegospodarnego i nierzetelnego wydatkowania środków publicznych.
- 4.1. W kontroli ujawniono, że pracownicy OT Agencji w Gdańsku nie wywiązywali się ze swoich obowiązków dotyczących opiniowania, co do poprawności sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych operatów szacunkowych nieruchomości gruntowych, akceptując wysokość ich wycen. Rzeczoznawcy majątkowi przy szacowaniu tych samych działek, nawet w tym samym dniu, określali wartości rynkowe gruntów różniące się o kilkaset procent. Działania pracowników OT Agencji w Gdańsku w zakresie akceptacji wycen nieruchomości, do rozliczeń z TON „AGRO-Gdańsk” Sp. z o.o. transakcji sprzedaży gruntów powodowały zmniejszenie wartości ich wyceny, w stosunku do wartości rynkowej. W wyniku tych działań Spółka z ww. transakcji uzyskała niezasadnie wysokie wynagrodzenie od 40% do 43% ceny ze sprzedaży.
- 4.2. Powszechną praktyką stwierdzoną w kontroli OT Agencji we Wrocławiu było rozkładanie ceny sprzedaży gruntów na raty. Na 21 skontrolowanych transakcji, w 20 przypadkach rozłożono cenę sprzedaży na raty, w tym 9 nabywcom pomimo nie złożenia przez nich wniosku o taką formę zapłaty. Podejmowane przez Agencję decyzje nie były poprzedzone rzetelną analizą składanych przez nabywców wniosków a w konsekwencji stały się źródłem taniego kredytu. Stwierdzono 2 przypadki zbywania nieruchomości przed okresem spłaty rat należności wbrew uregulowaniom umownym.

- 4.3. Niewystarczający i nieskuteczny był nadzór nad oddziałami terenowymi Agencji w zakresie egzekwowania od spółek grupy TON „AGRO” i pana Jana P. – Prezesa Zarządu TON „AGRO” S.A. zobowiązań inwestycyjnych z tytułu sprzedaży nieruchomości gruntowych i rozkładania ceny na raty.
- 4.4. Oddział Terenowy Agencji w Warszawie skompensował z TON „AGRO” S.A. wzajemne zobowiązania w wysokości 1,73 ml zł na podstawie podpisanego porozumienia z dnia 19 grudnia 2002 r. pomimo, iż Spółka nie przedstawiła udokumentowanych rzeczywistych kosztów poniesionych za czynności prawne, geodezyjne i marketingowe w związku z realizacją umowy zlecenia nr 9/96 z dnia 15 października 1996 r. dotyczącej sprzedaży nieruchomości w Michałowicach. Wysokość zobowiązania strony porozumienia ustaliły w wyniku negocjacji. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne i niegospodarne, bowiem do czasu wygaśnięcia umowy Spółka nie zrealizowała wszystkich zadań z niej wynikających. Ustalono także, że Spółka nie poniosła kosztów związanych z uregulowaniem stanu prawnego tej nieruchomości, a przedmiotem umowy zlecenia nie były prace marketingowe zlecone Spółce.
5. W obrocie nieruchomościami Zasobu WRSP za pośrednictwem TON „AGRO” S.A. i jej spółek zależnych stwierdzono występowanie mechanizmów korupcjogennych oraz przypadki nepotyzmu. Dotyczyło to zatrudniania w spółkach grupy TON „AGRO” pracowników administracji samorządowej i członków ich rodzin oraz pracowników Agencji, którzy akceptowali zaniżone wyceny nieruchomości rolnych. Ustalenia kontroli wykazały, że nie spełniło założeń prawidłowego nadzoru nad działalnością spółek grupy TON „AGRO” powierzanie funkcji przewodniczących rad nadzorczych: w TON „AGRO” S.A. Prezesowi Agencji, a w spółkach zależnych - dyrektorom oddziałów terenowych. Nie zapobiegło to bowiem działaniom nierzetelnym i niegospodarnym.
- 5.1. Spółki grupy TON „AGRO” zatrudniały etatowych pracowników Agencji na podstawie umów zleceń do wyszukiwania atrakcyjnych pod względem inwestycyjnym nieruchomości i kompletowania dokumentacji niezbędnej do ich sprzedaży oraz zlecały wykonywanie ich wycen. Mając wiedzę o planowych zmianach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp) pracownicy oddziałów terenowych Agencji wyrażali zgodę na sprzedaż nieruchomości Zasobu WRSP jako rolnych, za pośrednictwem spółek grupy TON „AGRO”, po zaniżonych cenach. Stwierdzono, że zaakceptowane przez oddziały terenowe Agencji ceny nieruchomości sprzedanych przez TON „AGRO-Poznań” Sp. z o.o. i TON „AGRO-Wrocław”. jako grunty rolne były 6-krotnie niższe od możliwych do uzyskania.
- 5.2. TON „AGRO-Gdańsk” Sp. z o.o. zatrudniała na umowy zlecenia pracowników Urzędu Miasta Gdańska, żonę zastępcy dyrektora OT Agencji w Gdańsku, syna Prezesa Zarządu Spółki, którzy pobierali wynagrodzenia bez dokumentowania wykonanej pracy. TON „AGRO-Poznań” Sp. z o.o. zawarła umowy o pracę z 7 pracownikami OT Agencji w Poznaniu, w tym z radcą prawnym, który wykonywał jednocześnie obsługę prawną, związaną ze sprzedażą nieruchomości zleciennodawcy i zleceńobiorcy. Część pracowników dokonywała z ramienia OT Agencji w Poznaniu zatwierdzania wycen nieruchomości składanych przez Spółkę.
6. W „Informacji o wynikach kontroli działalności spółek prawa handlowego z udziałem Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w zakresie realizacji zobowiązań na rzecz Skarbu Państwa” NIK wnioskowała do Ministra Skarbu Państwa o zwiększenie nadzoru nad działalnością Agencji w zakresie obrotu nieruchomościami Skarbu Państwa oraz rozważenie zbycia przez Agencję akcji w TON „AGRO” S.A. i udziałów w spółkach od niej zależnych. Do Prezesa Agencji NIK wnioskowała o analizowanie celowości zamiany wierzytelności na akcje lub udziały w nierentownych spółkach, stworzenie systemu nadzoru w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych przy sprzedaży nieruchomości.
- Adresaci wniosków poinformowali NIK o sposobie ich realizacji i wykorzystaniu uwag. Minister Skarbu Państwa nie sprzedał do czasu zakończenia kontroli akcji i udziałów spółek grupy TON „AGRO”. Pomimo zrealizowania przez Prezesa Agencji wniosków, wyniki obecnej kontroli wskazują na występowanie w dalszym ciągu nieprawidłowości w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.
7. W wyniku nie realizowania przez spółki grupy TON „AGRO” postanowień umów zleceń przy sprzedaży nieruchomości i zbywania ich z dotychczasowym, rolnym przeznaczeniem, doszło do uszczuplenia wpływów Agencji Nieruchomości Rolnych o kwotę 582,7 tys. zł. Stwierdzono również, że TON „AGRO” S.A. i TON „AGRO-Olsztyn” Sp. z o.o. nielegalnie wydatkowały kwotę 25.002 tys. zł. W wyniku niekorzystnie zawartej umowy z firmą Tishman Reality LP TON „AGRO” S.A. niegospodarnie wydatkowała kwotę 978,2 tys. zł. Agencja Nieruchomości Rolnych nie wyegzekwowała należności w wysokości 303 tys. zł oraz skompensowała we

wzajemnych rozliczeniach z TON „AGRO” S.A. niegospodarnie kwotę 1,73 ml zł. Oddział Terenowy Agencji we Wrocławiu z tytułu realizowanych w latach 1999-2003 umów zleceń, zawartych z TON „AGRO-Wrocław” Sp. z o.o., niegospodarnie wydatkował ok. 25 ml zł. Najwyższa Izba Kontroli podjęła działania w celu odzyskania kwoty 582,7 tys. zł, z czego wyegzekwowano 344 tys. zł.

Uwagi i wnioski

Wyniki kontroli wskazują, że niezależnie od pełnej realizacji wniosków pokontrolnych przekazanych skontrolowanym jednostkom w wystąpieniach pokontrolnych, niezbędne jest aby:

1. Minister Skarbu Państwa
 - na bieżąco monitorował realizację nowej strategii dla TON „AGRO” S.A. na lata 2004-2008 i podjął niezbędne działania restrukturyzacyjne tej Spółki,
 - w przypadku wystąpienia strat za rok 2004 rozważył likwidację TON „AGRO” S.A.
2. Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych
 - zwiększył nadzór nad działalnością oddziałów terenowych ANR w zakresie obowiązujących procedur przy dokonywaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu WRSP oraz
 - spowodował egzekwowanie zobowiązań inwestycyjnych od nabywców nieruchomości z Zasobu WRSP.
3. Zarząd TON „AGRO” S.A. spowodował poprawę wyników finansowych Spółki i zapewnił jej płynność finansową.

Inne ustalenia kontroli

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła w toku kontroli występowanie mechanizmów korupcyjnych oraz nepotyzmu.

W kontroli przeprowadzonej w TON „AGRO-Gdańsk” Sp. z o.o. stwierdzono, że wykonywaniem prac związanych z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży i kompletowaniem dokumentacji z tym związanej zajmowało się m.in. 6 pracowników OT Agencji w Gdańsku z Sekcji Ewidencji i Analiz oraz Sekcji Gospodarki Zasobem, którym spółka zleciła wykonanie tych prac. Wyplacono z tego tytułu wynagrodzenie w łącznej kwocie 75,6 tys. zł. W dokumentacji TON „AGRO-Gdańsk” Sp. z o.o. brak było opracowań potwierdzających wykonanie zleconych prac.

Ponadto Spółka zatrudniła na umowy zlecenia pracownika Urzędu Miasta w Gdańsku oraz panią Elżbietę P. - żonę z-cy dyrektora OT Agencji w Gdańsku. Z panią Elżbietą P. zawarto w okresie od maja 1999 r. do kwietnia 2000 r. 6 umów na doradztwo na łączną kwotę 22,5 tys. zł. Tylko w 3 przypadkach pani Elżbieta P. udokumentowała wykonaną pracę.

W okresie od 1 sierpnia 1998 r. do 12 grudnia 1999 r. w TON „AGRO-Gdańsk” Sp. z o.o. na stanowisku głównego specjalisty w pełnym wymiarze czasu pracy, bez ustalonego zakresu obowiązków, zatrudniona była pani Krystyna Ć. - żona Prezesa TON „AGRO-Gdańsk” Sp. z o.o. Łączne wynagrodzenie wypłacone w 1998 r. wynosiło 13.726 zł, w tym 8.020 zł na świadczenia z ubezpieczenia społecznego i 5.700 zł dla pani Krystyna Ć. W 1999 r. łączna kwota wynagrodzenia w 1999 r. wynosiła 34.837 zł, w tym 25.854 zł z tytułu świadczenia z ubezpieczenia społecznego.

W okresie od stycznia 1999 r. do maja 2002 r. Prezes Zarządu TON „AGRO-Gdańsk” Sp. z o.o. zawarł 4 umowy zlecenia z własnym synem Konradem Ć. na dozór informatyczny sieci komputerowej o łącznej wartości 4.500 zł. We wszystkich umowach Spółka zobowiązała się do zwrotu poniesionych kosztów wynikających z używania samochodu prywatnego do celów służbowych. Ustalono, że Konrad Ć. nie przedstawił żadnych dokumentów świadczących o wykonaniu zleconych zadań. Spółka opłaciła Konradowi Ć. kurs na pośrednika w obrocie nieruchomościami za cenę 1.600 zł.

Ww. 4 osoby w latach 1999-2000 uzyskały przychód z tytułu umów zleceń w kwocie 89 tys. zł, tj. 26,5% wszystkich wydatków na umowy zlecenia.

TON „AGRO-Poznań” Sp. z o.o. zawarła umowy o pracę z 7 pracownikami OT Agencji, w tym na ½ etatu z radcą prawnym. Osoba ta wykonywała więc jednocześnie obsługę prawną zlecającego i zlecaniobiorcy. W latach 1999-2003 radca prawny OT Agencji pan W.K. świadczył pomoc prawną Spółce i z tego tytułu otrzymał wynagrodzenie w łącznej wysokości 205,9 tys. zł. Pracownicy OT Agencji Filii w Pile (2 osoby) dokonywali na podstawie umów zleceń zawartych z TON

„AGRO-Poznań” Sp. z o.o. wycen nieruchomości powierzonych jej przez Agencję do sprzedaży.

W TON „AGRO-Poznań” Sp. z o.o. od 1 grudnia 2000 r. do 31 maja 2001 r. zatrudniony był Marek S. na stanowisku specjalisty ds. wycen nieruchomości, który dokonywał w tym okresie z ramienia OT Agencji w Poznaniu opiniowania i zatwierdzania wycen nieruchomości składanych przez tą Spółkę.

Kontrola przeprowadzona w OT Agencji w Poznaniu wykazała, że osoba która wygrała zorganizowany 6 kwietnia 1999 r. przetarg na sprzedaż dwóch działek rolnych o łącznej powierzchni 8,72 ha i wartości 787,5 tys. zł wystąpiła do ww. OT Agencji za pośrednictwem Prezesa Zarządu TON „AGRO-Poznań” Sp. z o.o. o przesunięcie terminu zapłaty należności i podpisania aktu notarialnego wyznaczonego na dzień 20 kwietnia 1999 r. Zgodę na przesunięcie terminu o jeden miesiąc wyraził zastępca dyrektora OT Agencji w Poznaniu. W toku badań kontrolnych wykazano, że przyczyną ubiegania się kupującego o prolongatę terminu wpłaty należności był brak środków finansowych i gromadzenie ich w drodze zaciągania pożyczek od osób trzecich. Z analizy zapisów ksiąg wieczystych dla tych działek wynika, że nabywca przeniósł aktami notarialnymi w październiku i grudniu 1999 r. na rzecz pożyczkodawców (36 osób) udziały we współwłasności przedmiotowych działek w zamian za zwolnienie go z długu powstałego z udzielonych pożyczek. Wszystkie umowy o pożyczkę zostały zawarte w dniu 19 maja 1999 r., a umowę notarialną sprzedaży nieruchomości zawarto w dniu 21 maja 1999 r. Z badania ksiąg wieczystych omawianych nieruchomości wynikało również, że pożyczkodawcami byli m.in.: zastępca dyrektora OT w Poznaniu (wyraził zgodę na prolongatę terminu płatności), dwóch głównych specjalistów, i starszy specjalista – zatrudnieni w ww. OT Agencji oraz prezes i dyrektor do spraw handlowych spółki TON „AGRO-Poznań”. Biorąc pod uwagę fakt, że wymienieni pracownicy OT Agencji w Poznaniu oraz spółki TON „AGRO-Poznań” z racji pełnionych funkcji dysponowali ułatwionym dostępem do informacji o planowanej zmianie w mpzp można stwierdzić, że zaistniał mechanizm korupcyjny polegający się na świadomym wykorzystaniu zajmowanych stanowisk i posiadanych informacji dla własnych korzyści.

Informacja o wynikach kontroli likwidacji towarów przez administrację celną

(lipiec 2004)

Podsumowanie wyników kontroli

Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia krytycznie organizację - w szczególności skuteczność i wydajność - likwidowania towarów zajętych przez Służbę Celną. W okresie objętym badaniami NIK:

1. Ministerstwo Finansów pozostawało bierne wobec istotnych problemów występujących w trakcie likwidacji towarów, takich jak dezorientacja organów celnych w stosowaniu przepisów w tym zakresie,
2. Minister Finansów – podobnie jak Szef Służby Celnej – nie znał kosztów likwidacji towarów,
3. w izbach celnych występowały poważne rozbieżności w wycenie tych samych towarów,
4. dopuszczono do wieloletnich opóźnień w likwidacji towarów,
5. tolerowano kryminogeny i stanowiący potencjalne zagrożenie dla dobrych stosunków handlowych Polski z innymi krajami, mechanizm sprzedaży za granicę zajętych papierosów,
6. Służba Celna posługiwała się przestarzałymi instrukcjami likwidacji i magazynowania – a prace nad ich aktualizacją Minister Finansów wstrzymał.

Powyższej oceny, NIK dokonała na podstawie kryteriów rzetelności i celowości, wynikających z art. 5 ustawy o NIK. Nie stwierdzono natomiast istotnych naruszeń formalnej poprawności dokumentacji, związanej z likwidacją towarów.

Negatywne ustalenia omawianej w tej Informacji kontroli NIK, w znacznej mierze pokrywają się z wynikami kontroli przeprowadzonej w roku 1994. Wskazuje to na niepokojące zjawisko przewlekłości niewydolnej organizacji likwidowania towarów przez Służbę Celną, jak również na nierealizowanie przez nią wniosków pokontrolnych NIK.

Synteza wyników kontroli

Terminem likwidacja towarów obejmuje się, w przypadku Służby Celnej RP, sprzedaż, nieodpłatne przekazanie bądź zniszczenie towarów zajętych w wyniku postępowań celnych oraz karnych skarbowych.⁹⁸

Znikoma reakcja na problemy

1. NIK stwierdziła występowanie istotnych problemów przy likwidacji towarów przez Służbę Celną. Należały do nich: dezorientacja organów celnych wobec niejasnej i niejednołitej interpretacji przepisów likwidacyjnych, wysokie koszty postępowań likwidacyjnych oraz nieuzasadnione odstępowanie od likwidacji. NIK ocenia krytycznie, pod względem rzetelności fakt, że świadome ww. problemów Ministerstwo Finansów – a wcześniej GUC – nie podejmowało żadnych działań zmierzających do ich rozwiązania, bądź podjęte przez MF działania były niewystarczające i nieefektywne.

Szczególne trudności występowały przy likwidacji wyrobów tytoniowych. W kierowanej do MF korespondencji, izby celne⁹⁹ sygnalizowały problemy, związane z likwidacją papierosów nielegalnie wprowadzanych na polski obszar celny, w tym statusem celnym tych towarów i związanymi z tym wątpliwościami dotyczącymi naliczania podatku akcyzowego i podatku VAT oraz uwarunkowaniami sprzedaży papierosów na rynek krajowy. Ministerstwo Finansów do czasu

⁹⁸ Na podstawie § 2 w związku z § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2002 r. w sprawie rozciągnięcia stosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. Nr 50, poz. 449)

⁹⁹ Przed 30 maja 2002 r. urzędy celne kierowały podobne pisma do GUC.

zakończenia czynności kontrolnych nie podjęło żadnych działań zmierzających do kompleksowego rozwiązania przedstawionych problemów.

Nieprzejrzystość skutków finansowych

2. Określenie przez administrację celną rzeczywistych skutków finansowych prowadzonej przez organy celne likwidacji towarów nie było możliwe, co NIK uznaje za nierzetelność. W Służbie Celnej nie prowadzono sprawozdawczości finansowej pozwalającej na wyodrębnienie z ogólnych kosztów kwot przypadających na: poszczególne rodzaje towarów, rodzaje ich sprzedaży, etapy postępowań oraz rodzaje kosztów. NIK uznaje to za brak organizacyjny, szczególnie przy uwzględnieniu ustaleń w IC we Wrocławiu, gdzie koszty likwidacji samochodów w latach 2001-2003 (I poł.) były wyższe niż uzyskane z niej przychody.

Niepełne, a zarazem szacunkowe koszty likwidacji wyliczone przez pięć izb celnych wyniosły łącznie w okresie objętym kontrolą 5,7 mln zł. Wpływy budżetowe z tytułu likwidacji zajętych towarów w objętych kontrolą NIK sześciu izbach celnych wyniosły w badanym okresie 22,4 mln netto (43 mln zł brutto). Dane te wskazują na fakt, że likwidacja towarów generuje znaczne – tylko częściowo znane – koszty stanowiące aż 27% wpływów netto. Jednocześnie, NIK krytycznie ocenia Ministerstwo Finansów, które nie monitorowało dostępnych danych o uzyskiwanych przez administrację celną przychodach z likwidacji towarów oraz jej kosztów. Oznaczało to – w opinii NIK – brak zainteresowania MF poprawą efektywności administracji celnej w dziedzinie likwidacji towarów.

Nieprawidłowości przy wycenie towarów

3. NIK krytycznie ocenia – pod względem rzetelności – ponad roczną przewlekłość przy wycenie zajętych towarów. Na podstawie danych z trzech izb celnych średni okres liczony od zajęcia towaru do jego wyceny wynosił 394 dni, w IC w Szczecinie długotrwałość ta wyniosła 1 251 dni.

Ponadto, w izbach celnych w Białej Podlaskiej i w Białymstoku wystąpiły znaczne rozbieżności pomiędzy kwotami wynikającymi z pokwitowań zajęcia towarów a kwotami uzyskanymi ze sprzedaży towarów. W zbadanych przypadkach osiągnięte przychody z likwidacji towarów stanowiły średnio kilka procent początkowych szacunków: w IC w Białej Podlaskiej – 1,91%, w IC w Białymstoku – 9,72%.

Kontrola NIK ujawniła, że nie wpisywano do protokołów wycen ceny hurtowej papierosów i wyrobów tytoniowych, co było wymagane na podstawie stosowanych przez administrację celną wzorów protokołów: IC w Białej Podlaskiej na 75 zbadanych protokołów wyceny w 74 nie zamieszczono informacji o cenie hurtowej, w IC w Rzepinie w żadnym ze sprawdzonych 62 protokołów nie podano tej informacji. Ponadto, protokoły te nie były sprawdzane pod względem formalno-rachunkowym przez komórki finansowe izby celnej: 49 protokołów – IC w Białej Podlaskiej i 62 protokoły – IC w Rzepinie. Brak wyznacznika, tj. ceny hurtowej – zdaniem NIK – utrudnia właściwą wycenę zajętych towarów.

W opinii NIK świadczy to nienależytym nadzorem nad postępowaniami likwidacyjnymi. Na podstawie § 2 zarządzenia nr 22 Ministra Finansów z dnia 12 sierpnia 2003 r. w sprawie nadania statutów izbom celnym i urzędowi celnemu za prawidłową i terminową realizację zadań izby i podległych urzędów odpowiedzialny jest dyrektor izby celnej.

Rosnące opóźnienia

4. Kontrola NIK ujawniła, że w ponad połowie przypadków przekroczone przyjęty w administracji celnej dwumiesięczny termin postępowania likwidacyjnego, liczony od dnia uprawomocnienia się orzeczenia się w sprawie zajętogo towaru. Na podstawie zbadanych 409 partii towarów w sześciu objętych kontrolą izbach celnych stwierdzono, że likwidację 225 partii towarów (55%) przeprowadzono z naruszeniem dwumiesięcznego terminu. Udział opóźnionych likwidacji zwiększył się w objętym kontrolą okresie z 46,7% do 59,7%.

W niektórych jednostkach administracji celnej okres opóźnienia wyniósł kilka lat: w IC we Wrocławiu terminy od zajęcia towaru do sprzedaży wynosiły w zbadanych przypadkach od 84 dni do 1335 dni.

Do przyczyn takiego stanu należy zaliczyć m.in.: niedostateczne monitorowanie spraw, rozstrzyganych przez sądy lub inne jednostki administracji celnej oraz poprzestawanie na sprzedaży jako jedynym sposobie likwidacji towarów.

Reeksport przemytu

5. W opinii NIK, potencjalne zagrożenie dla dobrych stosunków handlowych Polski z innymi krajami stanowi tryb likwidacji wyrobów tytoniowych poprzez sprzedaż w celu ich powrotnego wywozu za granicę. Praktyka ta może być traktowana przez inne kraje jako swoisty reeksport przemytu.

W pięciu z sześciu skontrolowanych izb celnych (w Rzepinie, Wrocławiu, Białymstoku, Warszawie i Białej Podlaskiej) jedyną formą likwidacji papierosów była sprzedaż w celu ich powrotnego wywozu za granicę. Taka forma likwidacji może w opinii NIK powodować protesty innych krajów, związane z ryzykiem nielegalnego wprowadzenia przedmiotów pochodzących z przestępstwa do ich legalnego obrotu towarowego. Zagrożenie to jest szczególnie rzeczywiste, gdy towary te są niewłaściwie dozorowane. W IC w Białej Podlaskiej z odprawionych w kontrolowanym okresie 31 partii papierosów, aż 14 partii (45,2%) nie było konwojowanych do granicy RP pod nadzorem organu celnego. Dodatkowo, NIK zauważa, że wśród podmiotów, które nabyły towary od IC znalazł się podmiot podwyższonego ryzyka. Inne jednostki administracji celnej prowadziły w stosunku do niego postępowania karne skarbowe, dot. m.in. podmiany marek papierosów. W opinii NIK, niewłaściwy dozór IC przyczynił się do faktu, że 25,2% sprzedanych papierosów (654,8 tys. paczek z ponad 2 602 tys. paczek) o wartości 130 961 zł (22,8% wartości wszystkich transakcji sprzedaży – 573 793,85 zł) usunięto nielegalnie spod dozoru celnego.

Na kryminalny charakter wyżej opisanego mechanizmu zwróciło uwagę również Centralne Biuro Śledcze, wskazując równocześnie na faktyczną nieopłacalność legalnego eksportu zajętych przez Służbę Celną papierosów ze względu na bariery i zabezpieczenia celne w państwach Unii Europejskiej, tak więc papierosy wywożono fikcyjnie w dokumentach organów celnych, natomiast w rzeczywistości były przemycane.

Odstępowanie od niszczenia towarów

6. NIK zwraca uwagę na nieuzasadnione, faktyczne likwidacji towarów. W przypadku wyrobów alkoholowych, spirytusu oraz papierosów, likwidacji przez zniszczenie dokonywano wyłącznie, gdy w treści prawomocnych rozstrzygnięć zawierano zapis „przepadek na rzecz Skarbu Państwa poprzez zniszczenie” natomiast odstępowano od niego, gdy w treści orzeczenia sąd zamieszczał zapis: „przepadek na rzecz Skarbu Państwa”. W 14 postępowaniach likwidacyjnych z lat 2001-2003, zawierających w treści orzeczenia „przepadek na rzecz Skarbu Państwa”, towary sprzedano jedynie w czterech przypadkach. Niesprzedane towary były nadal przechowywane w IC.

Jednocześnie NIK krytycznie ocenia brak informacji o kosztach niszczenia towarów. Wskutek nieprowadzenia w jednostkach administracji celnej odrębnej ewidencji księgowej lub pozaksięgowej kosztów niszczenia towarów w podziale na grupy towarowe, w toku przeprowadzonych kontroli w poszczególnych jednostkach nie ustalono kosztów likwidacji przez niszczenie

Ograniczenie nadzoru przez MF

7. W wyniku przekształceń w administracji celnej Minister Finansów przejął w 2002 r., po Prezesie GUC, bezpośredni nadzór nad działalnością jednostek administracji celnej. NIK ocenia krytycznie – pod względem celowości – fakt, że nadzór MF nad postępowaniami likwidacyjnymi w jednostkach administracji celnej ograniczono w praktyce do wskazywania obowiązujących przepisów prawnych organom celnym. Przyczyną takiego stanu był brak w Ministerstwie wydzielonej struktury skoncentrowanej na monitorowaniu likwidacji towarów przez administrację celną.

Krytycznie oceniając sposób realizacji nadzoru MF nad administracją celną, w omawianej dziedzinie, NIK zauważa, że również nadzór sprawowany wcześniej przez Prezesa GUC, ograniczał się przede wszystkim do formalnej akceptacji działań urzędów celnych oraz wskazywania przepisów zdezaktualizowanej Instrukcji likwidacyjnej z 1998 r.

Likwidacja poza kontrolą MF

8. NIK negatywnie ocenia zaniechanie przez MF kontroli wewnętrznych poświęconych likwidacji towarów. W okresie II poł. 2002 r. – I poł. 2003 r. MF nie przeprowadziło żadnej kontroli wewnętrznej obejmującej swoim zakresem – nawet w ograniczonym stopniu – problematykę likwidacyjną. Kontroli problemowych dot. likwidacji towarów nie przeprowadzał także GUC.

Zaniechanie przez MF kontroli wewnętrznych wynikało z założenia, że likwidacja towarów przez Służbę Celną będzie kontrolowana w ramach systemu audytu wewnętrznego, to jednak nie

nastąpiło.

Nieaktualne instrukcje

9. NIK krytycznie ocenia zaniechanie przez Ministerstwo Finansów, rozpoczętych w GUC, prac nad aktualizacją Instrukcji likwidacyjnej. Procedury formalno-prawne, określone przez Prezesa Głównego Urzędu Ceł, tj. Instrukcja likwidacyjna z 1998 r. oraz Instrukcja magazynowa z 1997 r. straciły swą aktualność i nie zostały dostosowane do wielokrotnie nowelizowanych przepisów ustawowych regulujących postępowanie likwidacyjne. Ponadto procedury likwidacyjne nie były dostosowane do struktury organizacyjnej administracji celnej, zmienionej w wyniku przekształceń na mocy art. 2 ustawy z dnia 20 marca 2002 r. o przekształceniach w administracji celnej oraz o zmianie niektórych ustaw. Pomimo faktu, że procedury te były przestarzałe we wszystkich skontrolowanych sześciu izbach celnych nadal były wykorzystywane przy likwidacji towarów, a Minister Finansów nie uchylił decyzji Prezesa GUC wprowadzających te procedury.

W opinii NIK, trudności związane z likwidacją towarów występujące w administracji celnej, jak również trwające nadal wykorzystywanie w pracy Izb Celnych przestarzałych *Instrukcji*, wskazują na konieczność opracowania jednolitych procedur organizacyjnych. Ich brak prowadzi do wydawania przez poszczególne organy celne własnych regulacji, które nie zapewniają spójności postępowań w ramach całego kraju.

Niedostosowanie systemu ZEFIR

10. NIK zwraca uwagę na niedostosowanie systemu finansowo-księgowego Zefir, do specyfiki funkcjonowania komórki likwidacyjnej. Kontrole przeprowadzone w izbach celnych w Warszawie, Białymstoku, Białej Podlaskiej, wykazały że funkcjonujący w nich system finansowo-księgowy Zefir nie został dopasowany do specyfiki działania magazynów depozytowych oraz monitorowania przychodów i kosztów z likwidacji towarów. Niedostosowanie systemu do potrzeb likwidacji, wynikające z jego niewłaściwej konstrukcji, może – w opinii NIK – przyczyniać się do nierzetelności dokumentacji Służby Celnej.

Nieprawidłowości w gospodarce magazynowej

11. Magazyny depozytowo-likwidacyjne stanowiły wyodrębnione pomieszczenia wyposażone w niezbędne urządzenia do przechowywania towarów pozostających w dyspozycji organów celnych. Dokonane w toku kontroli oględziny magazynów wykazały nieprawidłowości dot. funkcjonowania i zabezpieczenia magazynów: przechowywanie w tych samych pomieszczeniach różnych towarów: art. spożywczych i przemysłowych; brak odrębnych pomieszczeń do przechowywania środków psychotropowych, brak sprzętu ppoż i bhp.

Naruszenie dyscypliny finansów publicznych

12. Izba Celna w Szczecinie 14 maja 2001 r. udzieliła Przedsiębiorstwu Państwowemu „POLMOZBYT” w Szczecinie w trybie zapytania o cenę zamówienie publiczne na przechowywanie pojazdów samochodowych przez okres 12 miesięcy na kwotę ok. 400 tys. zł (ok. 100 tys. EURO). Zastosowanie powyższego trybu, ze względu na przekroczenie wartości 30 tys. EURO stanowiło naruszenie art. 68 ust. 2 pkt 2 (wówczas obowiązującej) ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. Zgodnie z art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych naruszenie zasady, formy lub trybu postępowania przy udzieleniu zamówienia publicznego stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wnioski

Wyniki kontroli Likwidacja towarów przez administrację celną wskazują na potrzebę:

1. ujednolicenia przez Służbę Celną zasad i trybu likwidacji towarów, w tym określenia terminów oraz sposobu wyceny towarów,
2. dokonywania przez Służbę Celną analizy kosztowej likwidacji towarów,
3. zintensyfikowania nadzoru nad postępowaniami likwidacyjnymi przez Ministra Finansów, w tym kontroli tych postępowań przez Szefa Służby Celnej.

ZAŁĄCZNIK 17

Informacja o wynikach kontroli zarządzania majątkiem byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych i jego prywatyzacji

(listopad 2004 r.)

Podsumowanie wyników kontroli

Ogólna ocena kontrolowanej działalności

NIK ocenia negatywnie bierność organów administracji rządowej, które dopuściły do bezprawnego rozdysponowania majątku Funduszu Wczasów Pracowniczych. Majątek ten, początkowo kontrolowany przez Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, w ostateczności znalazł się w dyspozycji grupy osób, które zapewniły sobie wyłączność we władzach Fundacji Porozumienie z siedzibą w Poznaniu. Odpowiedzialność za powyższy stan rzeczy ponoszą, w opinii NIK, m.in. kolejni ministrowie właściwi do spraw pracy oraz skarbu państwa, którzy nie podjęli skutecznych działań zaradczych, mimo orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 3 czerwca 1998 r., wskazującego na niezgodność z Konstytucją przepisów, które posłużyły do przejęcia majątku FWP.

Synteza wyników kontroli

Przejęcie majątku FWP

1. OPZZ dysponowało majątkiem utworzonego w 1949 r. FWP na podstawie *ustawy z dnia 21 kwietnia 1988 r. o Funduszu Wczasów Pracowniczych*¹⁰⁰. Mimo że w ówczesnym stanie prawnym OPZZ nie uzyskało statusu właściciela majątku FWP, przekazało go - wskazując art. 7 *ustawy z dnia 9 maja 1997 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw*¹⁰¹ – utworzonej przez siebie spółce z ograniczoną odpowiedzialnością o nazwie Fundusz Wczasów Pracowniczych. Trybunał Konstytucyjny orzekł 3 czerwca 1998 r. niezgodność art. 7 ust. 1, 2 i 4 ww. *ustawy z Konstytucją RP*, a Sejm przyjął ten wyrok uchwałą z sierpnia 1998 r. Prace ustawodawcze zmierzające do uregulowania kwestii majątku FWP podjęte przez Parlament ubiegłej kadencji (1997-2001) do czasu opracowania tej *Informacji* nie zostały sfinalizowane.

W dniu 20 listopada 2001 r. całość udziałów Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych w Funduszu Wczasów Pracowniczych Sp. z oo. została przekazana Fundacji Porozumienie, utworzonej także przez OPZZ.

Wartość przedsiębiorstwa FWP

2. Oszacowana na podstawie zlecenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej wartość przedsiębiorstwa FWP wynosiła na dzień 30.06.1997 r. **104 124 000 zł**. Tak oszacowana wartość przedsiębiorstwa FWP, wniesionego aportem rzeczowym do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością „Fundusz Wczasów Pracowniczych” utworzonej przez OPZZ – stanowi do dnia dzisiejszego 99,9% kapitału zakładowego tej spółki.

Sfinansowanie oceny i wyceny FWP z budżetu państwa

¹⁰⁰ Dz.U. Nr 11, poz. 84 ze zm. (dalej także: *ustawa o FWP*).

¹⁰¹ Dz.U. Nr 82, poz. 518 ze zm.

3. W ocenie NIK, sformułowanej na podstawie ustaleń kontroli wykonania budżetu za 1997 r w cz. 09 - przez Ministra PiPS, wydatki związane z wyceną i oceną kondycji finansowej przedsiębiorstwa FWP, wynoszące łącznie ponad 3 mln zł, zostały dokonane nielegalnie, niecelowo i niegospodarnie.

Darowizna na rzecz Fundacji Porozumienie

4. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, przekazanie w postaci darowizny przez OPZZ, udziałów w Funduszu Wczasów Pracowniczych Sp. z oo., na rzecz Fundacji Porozumienie, w dniu 20 listopada 2001 r. - było pozbawione podstawy prawnej.

Majątek byłej jednostki organizacyjnej Fundusz Wczasów Pracowniczych został przejęty przez fundację utworzoną przez OPZZ (fundatora). Do przejęcia doszło w sytuacji braku rozwiązania ustawowego, koniecznego po uprawomocnieniu się wyżej przytoczonego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 1998 r. Jednocześnie został utrzymany w mocy art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 9 maja 1997 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, znoszący przepisy ustawy z dnia 21 kwietnia 1988 r. o Funduszu Wczasów Pracowniczych¹⁰², co oznaczało likwidację FWP działającego na dotychczasowych zasadach.

W opinii Najwyższej Izby Kontroli, w obecnym stanie prawnym umowa utworzonej przez OPZZ spółki z ograniczoną odpowiedzialnością o nazwie „Fundusz Wczasów Pracowniczych”, która przejęła majątek FWP w 1997 r. – jest nieważna, zgodnie z art. 58 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny¹⁰³. Od dnia uprawomocnienia się ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego, tj. od 12 stycznia 1999 r. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych bezprawnie użytkuje majątek byłego przedsiębiorstwa FWP, który powinien znajdować się w dyspozycji Skarbu Państwa.

Przejęcie kontroli nad Fundacją Porozumienie

5. Zdaniem NIK, powiązania personalne oraz *Statut Fundacji Porozumienie* umożliwia w praktyce nielimitowaną kontrolę nad jej działalnością osobom, które weszły w skład władz Fundacji w pierwszym okresie jej funkcjonowania. Tym samym istnieje realna groźba utraty przez fundatora możliwości wpływu na powierzone mienie publiczne, tj. majątek byłego FWP.

Nieodpłatne zbycie udziałów w FWP Sp. z o.o.

6. W świetle powyższych ustaleń, NIK ocenia jako nielegalne, nieodpłatne przekazanie ponad 12% udziałów w Funduszu Wczasów Pracowniczych Sp. z oo., o łącznej wartości **12 834 500 zł** – pracownikom byłego FWP. Właściciele w ten sposób uzyskanych udziałów nie mają możliwości ich swobodnego zbywania.

Brak działań ministra właściwego ds. pracy

7. Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako nierzetelne, zaniechanie przez ministra właściwego do spraw pracy, działań zmierzających do uregulowania statusu Funduszu Wczasów Pracowniczych po uprawomocnieniu się *orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 3 czerwca 1998 r.* W początkowym okresie po wydaniu orzeczenia przez TK, tj. zdaniem NIK – do końca 1999 r., brak działań kolejnych ministrów mógł być usprawiedliwiony wniesieniem senackiego projektu *ustawy o mieniu FWP*. Bierność była jednak kontynuowana również w obliczu impasu prac legislacyjnych nad tym projektem oraz w okresie późniejszym.

Brak działań ministra właściwego ds. Skarbu Państwa

8. Również Minister Skarbu Państwa nie podejmował żadnych działań w związku z bezprawnym dysponowaniem majątkiem Funduszu Wczasów Pracowniczych. Działania te, wynikające z kompetencji MSP określonych w *ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o urzędzie Ministra Skarbu Państwa*¹⁰⁴, powinny obejmować, zdaniem NIK, uwzględnianie w zbiorczej ewidencji majątku

¹⁰² Dz.U. Nr 11, poz. 84 ze zm.

¹⁰³ Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

¹⁰⁴ Dz.U. Nr 106, poz. 493 ze zm., obecnie – *ustawa o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*.

Skarbu Państwa także majątku FWP. Ponadto, w związku z sygnałami kierowanymi m.in. przez Rzecznika Praw Obywatelskich, MSP powinien zidentyfikować poszczególne składniki majątku FWP oraz wyjaśnić sposób ich rozdysponowania.

Konflikt kompetencyjny

9. Z ustaleń kontroli wynika, że minister właściwy do spraw pracy ani minister właściwy do spraw Skarbu Państwa nie podejmowali w sprawie FWP, w całym okresie objętym badaniem NIK, działań będących w ich kompetencjach. Wskazywali natomiast na siebie wzajemnie jako na organy odpowiedzialne za bezczynność wobec majątku FWP. W związku z powyższym, NIK przekazała Prezesowi Rady Ministrów wystąpienie pokontrolne wraz z wnioskiem o podjęcie działań na rzecz uregulowania tej kwestii¹⁰⁵. W odpowiedzi na wystąpienie, Prezes Rady Ministrów poinformował NIK o podjęciu działań legislacyjnych w celu uregulowania statusu majątku byłego FWP.

Efekty finansowe kontroli

10. W wyniku postępowań kontrolnych Izba podtrzymała swoją ocenę dotyczącą nielegalności, niecelowości i niegospodarności sfinansowania przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w 1997 r. kosztów wyceny i oceny przedsiębiorstwa FWP w wysokości 3 185 394,87 zł. Do czasu zakończenia kontroli NIK nie zaliczono formalnie tych kosztów jako środków wydatkowanych na rzecz i w imieniu Skarbu Państwa. Ponadto, jako nieprawidłowość finansową, wyrażającą wartość utraconego majątku publicznego, należy uznać kwotę 12 834 500 zł odpowiadającą łącznej wartości udziałów w FWP Sp. z oo. przekazanych nieodpłatnie byłym pracownikom FWP.

NIK podjęła działania zmierzające do odzyskania przez Skarb Państwa majątku o wartości 104 124 000 zł - według wyceny przedsiębiorstwa na dzień 30.06.1997 r.

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na brak skutecznego działania organów państwa: ministra właściwego do spraw pracy oraz ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa w sprawie majątku byłego FWP. Należy przy tym zauważyć, że wartość przedsiębiorstwa FWP została oszacowana na 104 124 000 zł (na dzień 30.06.1997 r.), a poza wymiarem finansowym o jego wartości stanowi również wieloletnia tradycja tej sieci ośrodków wypoczynkowych oraz ich położenie w atrakcyjnych miejscowościach całej Polski.

Wyniki kontroli zarządzania i prywatyzacji majątku byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych wskazują na pilną potrzebę ustawowego uregulowania statusu majątku pozostałego po zlikwidowanym Funduszu Wczasów Pracowniczych. Wynika ona z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nr 34/97, konieczności ochrony interesów Skarbu Państwa oraz przestrzegania elementarnych zasad państwa prawa.

W wystąpieniach pokontrolnych NIK wnioskowała o podjęcie następujących działań przez:

Prezesa Rady Ministrów:

1. Spowodowanie działań, w ramach kompetencji **Rady Ministrów**, zmierzających do ustawowego uregulowania statusu majątku po byłej jednostce organizacyjnej Funduszu Wczasów Pracowniczych.
2. Podjęcie rozstrzygnięcia w powyższej sprawie o zakresach działania ministrów właściwych do spraw pracy oraz Skarbu Państwa - w odniesieniu do majątku zlikwidowanego Funduszu Wczasów Pracowniczych.

Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Gospodarki i Pracy

3. Niezwłoczne zainicjowanie koniecznych działań - w tym działań o charakterze legislacyjnym - w ramach kompetencji ministra właściwego do spraw pracy, w celu uregulowania statusu majątku byłej jednostki organizacyjnej Funduszu Wczasów Pracowniczych.

Prezesa Zarządu Fundacji Porozumienie:

4. Rozważenie działań zmierzających do odzyskania udziałów w Funduszu Wczasów Pracowniczych Sp. z oo., zbytych mniejszościowym udziałowcom Spółki.

¹⁰⁵ Pismo NIK z 1 września 2004 r.

Informacja o wynikach kontroli prywatyzacji Biura Przemysłu Betonów Biprodex

(wrzesień 2004 r.)

Podsumowanie wyników kontroli

Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Kontrola przeprowadzona przez NIK w podmiotach uczestniczących w prywatyzacji Biura Projektów Przemysłu Betonów BIPRODEX wykazała, że:

- **Wojewoda Mazowiecki** przygotował prywatyzację w sposób nierzetelny,
- nadzór ze strony **Ministra Skarbu Państwa** nad realizacją umowy prywatyzacyjnej przez nabywcę przedsiębiorstwa – spółkę SP KWWS – był niedostateczny,
- **SP KWWS** nie wywiązywało się z istotnych zobowiązań umownych.

Skarb Państwa nie podjął żadnych działań dyscyplinujących nabywcę do rzetelnego zrealizowania postanowień umowy. Wskutek tak przeprowadzonej prywatyzacji, przychody Skarbu Państwa zostały zaniżone o ponad 4 mln zł.

Synteza wyników kontroli

Zmiana ścieżki prywatyzacyjnej

1. Minister Przemysłu i Handlu zdecydował 27 października 1995 r. o rozpoczęciu prywatyzacji BPPB Biprodex. Prywatyzacja miała nastąpić przez oddanie majątku przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania spółce pracowniczej (leasing pracowniczy). Pan Bohdan Jastrzębski - Wojewoda Warszawski decyzję tę potwierdził w 1996 roku, a pan Maciej Gielecki – kolejny Wojewoda, zmienił w roku 1998 postanawiając dokonać prywatyzacji w drodze sprzedaży. Zmiana decyzji Wojewody nastąpiła po wpłynięciu lakonicznego pisma spółki Dom Wydawniczy Wolne Słowo – Dział Nieruchomości Sp. z oo. Wskazywało ono na zainteresowanie nabyciem przedsiębiorstwa ale jego treść - zdaniem NIK a wbrew opinii Urzędu Wojewódzkiego - nie uzasadniała nadziei na uzyskanie przez Skarb Państwa większych korzyści.

Naruszenia procedury

2. Analizy przedprywatyzacyjne BPPB Biprodex zlecone zostały wykonawcy przez samo Przedsiębiorstwo, co naruszało obowiązujące wówczas *rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zakresu analizy spółki oraz przedsiębiorstwa państwowego*¹⁰⁶. § 8 tego rozporządzenia przewidywał, że wykonanie analizy zleca, jednemu lub kilku podmiotom, Minister Skarbu Państwa, Agencja Prywatyzacji albo organ założycielski przedsiębiorstwa państwowego. Ponadto, omawiane *rozporządzenie* nakładało na wymienione w nim organy obowiązek wyboru wykonawcy analiz, w drodze przetargu, którego jednak Wojewoda nie przeprowadził.

¹⁰⁶ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1997 r. w sprawie zakresu analizy spółki oraz przedsiębiorstwa państwowego, sposobu jej zlecania, opracowania, zasad odbioru i finansowania oraz warunków, w razie spełnienia których można odstąpić od opracowania analizy (Dz.U. 64 poz. 408 ze zm.)*

Zaniżenie wartości majątku przedsiębiorstwa

3. W wyniku nierzetelnej analizy przez Urząd Wojewódzki w Warszawie wycen, wykorzystanych w procesie prywatyzacji przedsiębiorstwa „Biprodex”, zaniżono przedział negocjacyjny wartości przedsiębiorstwa o ponad 4 mln zł. Na przyjęcie przez Wojewodę zaniżonej wartości złożyły się przede wszystkim błędy dot. ustalenia wartości prawa użytkowania wieczystego gruntu pod budynkiem przedsiębiorstwa oraz znaczne zaniżenie wartości rezydualnej przedsiębiorstwa¹⁰⁷ w wycenie metodą zdyskontowanych przyszłych strumieni pieniężnych DCF. Ostatecznie, przedsiębiorstwo sprzedano za cenę 8 mln zł, czyli niewiele ponad dolną granicę przedziału negocjacyjnego.

Oparcie szacunków Wojewody na niewłaściwych analizach

4. W toku postępowania prywatyzacyjnego pan Antoni Pietkiewicz - Wojewoda Warszawski, bez wystarczającego uzasadnienia przyjął dokumentację (analizy prywatyzacyjne) przygotowaną częściowo w oparciu o nieaktualny stan prawny. Wcześniejsze opracowania prognozowały dalszy rozwój przedsiębiorstwa sprywatyzowanego przez oddanie go w leasing spółce pracowniczej. Po zmianie sposobu prywatyzacji (z leasingu na sprzedaż) nie dokonano aktualizacji analizy przedprywatyzacyjnej w części obejmującej stan i perspektywę jego rozwoju. Z kolei, aktualizacja wartości majątku przedsiębiorstwa, powinna uwzględniać nie tylko zmianę ścieżki prywatyzacyjnej, ale również prognozowane nakłady nabywcy na majątek nabytego przedsiębiorstwa. Konieczną aktualizację dokumentacji zastąpiono notatką służbową sporządzoną w Urzędzie Wojewódzkim przez pracownika Wydziału Nadzoru Założycielskiego i Mienia Skarbu Państwa.

Nierzetelne negocjacje

5. Rokowania podjęte na podstawie publicznego zaproszenia, zmierzające do wyłonienia nabywcy BPPB Biprodex po zmianie ścieżki prywatyzacyjnej oraz postępowanie ofertowe w Urzędzie Wojewódzkim przeprowadzono nierzetelnie. Jako ofertę, stanowiącą podstawę zmiany omawianej ścieżki, potraktowano jednozdaniowe pismo skierowane do Urzędu Wojewódzkiego przez pana Macieja Kuleszę – Prezesa Zarządu spółki Dom Wydawniczy Wolne Słowo - Dział Nieruchomości Sp. z oo. Pismo to nie zawierało jednak podstawowych informacji dotyczących jego nadawcy, ani proponowanych ogólnych warunków transakcji nabycia przedsiębiorstwa.

Ogłoszenie Wojewody Warszawskiego zapraszające do składania ofert podmioty zainteresowane nabyciem BPPB Biprodex zawierało m. in. wymóg przedstawienia dokumentów potwierdzających wiarygodność finansową oferenta. Z dwóch podmiotów składających oferty - Studia Projektowe KWWS Sp. z oo.¹⁰⁸ oraz „**Mostostal-Export**” SA – pierwszy, tj. SP KWWS nie przedłożył dokumentów potwierdzających wiarygodność finansową. Spółka ta rozpoczęła działalność już po ogłoszeniu ww. zaproszenia Wojewody. Na brak potwierdzenia wiarygodności finansowej tego oferenta zwracało również uwagę – już po zakończeniu negocjacji – Ministerstwo Skarbu Państwa. Do przetargu nie przystąpiła natomiast ww. spółka Dom Wydawniczy Wolne Słowo – Dział Nieruchomości Sp. z o.o.

Zaniechanie realizacji zobowiązań

6. Wybrany przez Wojewodę Warszawskiego nabywca prywatyzowanego Przedsiębiorstwa (spółka Studia Projektowe KWWS Sp. z oo.) jednostronnie odstąpił od realizacji części zobowiązań wynikających z umowy prywatyzacyjnej, zaś część jej postanowień realizował w sposób nienależyty. Spółka SP KWWS stosownie do postanowień umowy utworzyła spółkę, w której pracownicy objęli część udziałów, nie wniosła jednak do niej aportem własności budynku oraz prawa użytkowania wieczystego działki, na której budynek ten się znajduje. Ponadto, spółka nie ustanowiła hipoteki na omawianej nieruchomości, jak również nie zawiadomiła o tym fakcie organów reprezentujących Skarb Państwa, którymi byli odpowiednio: Wojewoda Mazowiecki oraz Minister Skarbu Państwa. Dodatkowo spółka nie dopełniła obowiązku waloryzacji płac pracowników, co stało się przedmiotem sporów sądowych. Wymienione obowiązki wynikały z zawartej umowy. W trakcie kontroli NIK przedstawiciele spółki zeznali, że od początku w ogóle nie zamierzali wnieść aportem do nowotworzonej spółki własności budynku i prawa do działki.

¹⁰⁷ Wartością rezydualną przedsiębiorstwa jest wartość dochodów generowanych przez przedsiębiorstwo w latach następujących po okresie prognozy wolnych przepływów pieniężnych.

¹⁰⁸ Spółka zawiązana przez pana Macieja Kuleszę 20 listopada 1998 r.; w dniu 31 grudnia 1998 r. 29% udziałów objął Bałtycki Fundusz Leasingowy S.A.

Brak nadzoru MSP nad wykonywaniem umowy

7. Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że nadzór Ministra Skarbu Państwa nad realizacją umowy prywatyzacyjnej BPPB Biprodex sprawowany był nierzetelnie. Wojewoda Mazowiecki przekazał dokumentację prywatyzacyjną Ministrowi Skarbu Państwa, który akta sprawy przekazał do Delegatury MSP w Ciechanowie. Mimo jednoznacznych postanowień umowy, Minister Skarbu Państwa nie dokonywał rzetelnej analizy przedstawianych mu przez nabywcę dokumentów, nie korzystał z uprawnień do dokonywania oględzin ani nie podejmował innych czynności z zakresu nadzoru nad realizacją omawianej prywatyzacji. Nieprawidłowości w realizacji umowy prywatyzacyjnej stwierdziła w tym czasie **Państwowa Inspekcja Pracy** oraz **Departament Kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji**. Ponadto Minister Skarbu Państwa otrzymał skargę zwolnionych pracowników i udziałowców byłego przedsiębiorstwa – zarówno bezpośrednio jak też za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego. Powyższe okoliczności nie spowodowały jednak podjęcia przez Ministra Skarbu Państwa skutecznych czynności zmierzających do wyegzekwowania zobowiązań nabywcy lub rozwiązania umowy prywatyzacyjnej.

Realizacja płatności i poziom inwestycji

8. Realizując część postanowień umowy prywatyzacyjnej spółka SP KWWS zgodnie z harmonogramem realizowała wszystkie płatności wraz z odsetkami a także poniosła w okresie trzech lat od przejęcia majątku przedsiębiorstwa BPPB Biprodex nakłady inwestycyjne w wysokości zgodnej z umową.

Wnioski

W wyniku kontroli *Prywatyzacji Biura Projektów Przemysłu Betonów BIPRODEX*, NIK wnioskowała - w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do spółki SP KWWS - o zrealizowanie postanowień umowy prywatyzacyjnej. W szczególności dotyczyły one wniesienia aportem nieruchomości po byłym przedsiębiorstwie państwowym, do utworzonej wspólnie z pracownikami spółki, oraz indeksacji płac pracowników tej spółki. Pismem z 16 czerwca 2004 r. SP KWWS odmówiła realizacji wniosków NIK.

W związku ze stanowiskiem spółki, NIK w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Skarbu Państwa przedstawiła m.in. wniosek o rozważenie rozwiązania umowy prywatyzacyjnej Biura Projektów Przemysłu Betonów BIPRODEX. Wystąpienie NIK skierowane do Wojewody Mazowieckiego zawierało wnioski dot. prowadzenia bieżącej kontroli zgodności procesów prywatyzacyjnych z procedurami określonymi przepisami prawa i wykluczenie w przyszłości zaniżania wartości prywatyzowanego majątku.

Ponadto, Najwyższa Izba Kontroli skierowała do Prokuratury wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie zwrotu przez SP KWWS korzyści, uzyskanych niesłusznie kosztem przedsiębiorstwa państwowego BPPB BIPRODEX.

Informacja o wynikach kontroli wybranych działań administracji rządowej w dziedzinie budowy informatycznych narzędzi promocji eksportu

(październik 2004)

PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

OGÓLNA OCENA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

NIK krytycznie oceniła sposób, w jaki ministrowie właściwi do spraw gospodarki budowali informatyczne narzędzia promocji eksportu. Do nieprawidłowości i uchybień – pod względem rzetelności, celowości, gospodarności i legalności – doszło na etapach:

- planowania,
- udzielania zamówień publicznych,
- budowy i eksploatacji systemu,
- informowania Sejmu i opinii publicznej.

Konstruując informatyczne narzędzia promocji eksportu w latach 1999-2003 wydano nie mniej niż 4,5 mln zł¹⁰⁹. Nie zapewniono przy tym ani koordynacji działań między centralą resortu i wydziałami ekonomiczno-handlowymi za granicą, ani kompletnej rejestracji kosztów informatycznych WEH.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Dokumentem programowym dla promocji eksportu, na lata 1999-2003 była *Ocena sytuacji i propozycje działań dla polepszenia sytuacji w handlu zagranicznym Polski*, przyjęta przez Radę Ministrów w 1999 r. W *Ocenie* założono zbudowanie systemu teleinformatycznego, umożliwiającego bardzo szybki dostęp do informacji gospodarczych i ofertowych z dowolnego miejsca. Jako środek wymiany informacji wskazany został Internet. W sierpniu 2002 roku kierownictwo Ministerstwa Gospodarki przyjęło i skierowało do realizacji dokument *Strategia realizacji Teleinformatycznego Systemu Promocji Eksportu (TISPE)*. Na podstawie tego dokumentu ogłoszono zamówienia publiczne na wykonanie i obsługę pilotażowej wersji tego systemu.

1. NIK negatywnie oceniła – pod względem celowości i rzetelności – brak profesjonalnej metodyki budowy systemu informatycznego oraz zaniedbania, do których Ministerstwo dopuściło na etapie planowania informatycznych narzędzi promocji eksportu. Budowy systemu nie poprzedziła analiza zasobów i kosztów a cele jego powstania zostały sformułowane bardzo ogólnikowo, co poważnie utrudniało ocenę stopnia realizacji. Równocześnie przyjęto szczegółowe założenia technologiczne dające przewagę jednej z firm informatycznych.

2. Ministerstwo nie uczestniczyło w definiowaniu struktury danych TISPE a dostęp administracyjny do bazy danych uzyskało dopiero 10 miesięcy po jej formalnym odbiorze, po

¹⁰⁹ Tzn. 1 mln zł na bazy danych z informacjami eksportowymi, 0,9 mln zł na własne narzędzia informatyczne WEH, i 2,6 mln zł na *Teleinformatyczny System promocji Eksportu*.

interwencji NIK. Najwyższa Izba Kontroli oceniła to zaniechanie negatywnie – pod względem celowości i rzetelności – ponieważ istotnie obniżało ono bezpieczeństwo eksploatowanego przez MGPIPS systemu oraz prowadziło do pełnego uzależnienia Ministerstwa od zewnętrznego dostawcy w dziedzinie prac konserwacyjnych i usprawnień bazy danych TISPE. Opisana sytuacja dawała pracownikom dostawcy niekontrolowany dostęp do danych zamieszczonych w bazie, do której tylko oni mieli dostęp administracyjny.

3. Za nierzetelne NIK uznała nieokreślenie - przez nadzorujących wiceministrów - obowiązków sprawozdawczych¹¹⁰, w związku z realizacją i rozwojem systemu TISPE. Doraźnie powstające notatki oraz informacje ustne nie zapewniły kierownictwu resortu bieżącej wiedzy o systemie i przyczyniły się do dezinformacji władzy publicznej i opinii publicznej. W maju 2002 r., pan Andrzej Szarawarski - Sekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki niezgodnie z prawdą poinformował **Sejmową Komisję Gospodarki** o działaniu systemu TISPE, podczas gdy do ogłoszenia przetargu na budowę tego systemu miało upłynąć jeszcze prawie pół roku. Natomiast w rządowym *Programie promocji gospodarczej Polski do roku 2005*¹¹¹ zaniżono 2,5-krotnie, tzn. o 1,4 mln zł, kwotę wydaną na ten system.

4. NIK oceniła krytycznie – pod względem rzetelności i celowości – sposób zarządzania kadrami w ramach projektu TISPE. Ministerstwo nie analizowało potrzeb kadrowych tego projektu ani nie dostosowało do nich liczebności, kwalifikacji oraz szkoleń kadry.

5. Izba oceniła negatywnie pod względem rzetelności, brak jasnego podziału obowiązków i uprawnień związanych z realizacją systemu TISPE. Uruchamiając projekt TISPE, nie przewidziano koordynacji działań kluczowych dla tego systemu jednostek: **Biura Informatyki i Oprogramowania**¹¹², **Departamentu Promocji Gospodarczej**¹¹³ oraz **Centrum Informacji Gospodarczej (CIG)**¹¹⁴. W rezultacie, żadna z wyżej wymienionych komórek organizacyjnych nie panowała nad całością procesu tworzenia systemu TISPE. Ten sam problem – w okresie objętym kontrolą - dotyczył funkcjonowania tego systemu.

6. Działania podejmowane przez pracowników Ministerstwa Gospodarki wskazujące na naruszenie art. 16 i 17 ust. 2 *ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych*¹¹⁵ dotyczącego uczciwej konkurencji, NIK oceniła negatywnie.

W sposób niejawną, firma **Rodan Systems SA** była wskazywana zarówno w *Strategii rozwoju TISPE* poprzez rekomendowanie produktów tej firmy: metodyki *Rodan NT* i *OfficeObject Portal* jak i obligatoryjnych wymogach *specyfikacji istotnych warunków zamówienia*. Pracownicy firmy Rodan przystąpili do pracy jeszcze przed ogłoszeniem przetargu nieograniczonego na wykonanie TISPE. Produkt został odebrany przez Ministerstwo w terminie i bez zastrzeżeń – jedynie na podstawie prezentacji. W kolejnych miesiącach występowały jednak istotne braki i błędy w oprogramowaniu, świadczące o jego niekompletności lub wadliwości. Ustalenia NIK wskazują także, w tym przypadku na naruszenie przepisów wewnętrznych Ministerstwa. Łącznie, w opinii NIK, przed i w trakcie postępowań o zamówienie publiczne firma Rodan Systems SA była przez Ministerstwo traktowana w sposób uprzywilejowany. Powyższe działanie stanowiło czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu art. 15 ust. 1 pkt 5 i ust.2 pkt 1 *ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*¹¹⁶.

W przetargu dwustopniowym na realizację *Redakcji Informacji Gospodarczej TISPE*¹¹⁷. **Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego** (IKC, IKCHZ), który uzyskał to zamówienie publiczne, został wcześniej niż inni potencjalni oferenci poinformowany o przygotowywanym postępowaniu i jeszcze przed jego rozpoczęciem znał istotne elementy tego zamówienia. Wobec krótkiego terminu

¹¹⁰ Raportów dotyczących postępu prac i stanu jakości projektu.

¹¹¹ Zatwierdzony przez Radę Ministrów 2 września 2003 r. i opublikowany na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki.

¹¹² Po 11 kwietnia 2003 Departamentu Informatyki.

¹¹³ Po 11 kwietnia 2003 r. Departamentu Inwestycji Zagranicznych i Promocji Eksportu (DIZIPE).

¹¹⁴ Później przemianowane na Centrum Informacji Społeczno-Gospodarczych MGPIPS (CISG).

¹¹⁵ Dz.U. z 2002 r. Nr 72 poz. 664 ze zm.

¹¹⁶ Dz.U. z 1993 r. Nr 47 poz. 211 ze zm.

¹¹⁷ Zbieranie, opracowywanie i publikowanie informacji ekonomicznych.

jego realizacji, stawiało to Instytut w uprzywilejowanej sytuacji. Przy formalnym i faktycznym odbiorze prac od IKC nie dochowano także należytej staranności, akceptując wykonanie zadań pomimo wielu braków i błędów.

Firma **BMB Promotion**, która otrzymała zamówienie publiczne na realizację *Redakcji Ofertowej TISPE*¹¹⁸, również została wcześniej poinformowana o przygotowaniach do tego zamówienia oraz poznała jego założenia. Podobnie jak w wyżej opisanym przypadku, prace firmy BMB Promotion zostały odebrane pomimo wielu błędów i niedociągnięć.

Do naruszenia wewnętrznych regulacji Ministerstwa¹¹⁹ doszło także w innych zamówieniach publicznych, związanych z systemem TISPE. NIK oceniła tę nieprawidłowość negatywnie, zwracając uwagę, że zamówienia publiczne stanowią obszar szczególnie zagrożony zjawiskami korupcyjnymi i w ich przypadku szczególnie ważne jest postępowanie w zgodzie z wyznaczonymi procedurami.

7. NIK oceniła krytycznie – pod względem rzetelności - nieprawidłowości w sprawowaniu nadzoru nad bieżącą eksploatacją systemu TISPE w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. W wyniku kontroli stwierdzono brak dostatecznej współpracy różnych komórek organizacyjnych Ministerstwa przy reagowaniu na bieżące problemy eksploatacyjne.

8. Wydziały ekonomiczno-handlowe polskich ambasad korzystały z zakupionych przez Ministerstwo Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej, ekonomicznych baz danych firmy Kompas, a część z nich budowała własne narzędzia informatyczne promocji eksportu. Izba krytycznie ocenia - pod względem gospodarności i rzetelności - brak koordynacji tych działań oraz ukrywanie kosztów systemów informatycznych w kosztach ogólnej działalności WEH.

WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli zwraca się do Prezesa Rady Ministrów o szczególny nadzór nad inwestycjami informatycznymi w administracji rządowej. Wstępem do rozstrzygnięć systemowych w tej dziedzinie powinna być, zdaniem NIK, kompleksowa analiza stosowanych w administracji rządowej metodyk prowadzenia inwestycji informatycznych. Trwająca komputeryzacja polskiej administracji stwarza szczególne zagrożenie nadużyciami ze względu na: specjalistyczny charakter inwestycji informatycznych, brak jednolitej metodyki realizowania tych inwestycji, wysokie koszty oraz rosnące znaczenie dla sprawnego funkcjonowania Państwa.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej NIK wnioskuje o podjęcie następujących działań:

- Planowanie strategiczne działań informatycznych, obejmujące okresy dłuższe niż bieżący i przyszły rok budżetowy oraz wszystkie kluczowe obszary właściwości ministra.
- Przyjęcie przez Ministerstwo metodyki prowadzenia projektów informatycznych uznającej kluczowe zasady dobrej praktyki branży informatycznej, ze szczególnym uwzględnieniem:
 - powiązania funkcjonalności i kosztów budowanych systemów z misją Ministerstwa i jej realizacją,
 - poprzedzanie decyzji inwestycyjnych udokumentowanymi analizami potrzeb technologicznych,
 - precyzyjnie zdefiniowanych etapów projektu, mierzalnych wskaźników celów i efektywności już na etapie planowania,
 - procesu zlecania i odbioru prac i usług,
 - jednolitego kierownictwa projektów,
 - spójnego systemu sprawozdawania o stanie projektu.

¹¹⁸ Opracowywanie i publikowanie ofert polskich eksporterów oraz zagranicznych importerów.

¹¹⁹ Instrukcja postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych Ministerstwa Gospodarki z 26 lutego 1998 r.

- Zapewnienie uczciwej konkurencji wśród podmiotów realizujących usługi i dostawy związane z projektami informatycznymi MGPIPS, w tym zapewnienie, aby:
 - ew. przygotowanie SIWZ we współpracy z podmiotem zewnętrznym nie zaburzało uczciwej konkurencji,
 - wymogi SIWZ (np. technologiczne) nie zawężyły grupy potencjalnych oferentów, gdy nie jest to konieczne.
- Ustanowienie kierownika projektu TISPE, odpowiadającego za wszystkie istotne aspekty projektu, wyposażonego w stosowne uprawnienia oraz kwalifikacje.
- Zapewnienie należytego planowania, ewidencjonowania i raportowania, w sposób pozwalający na ocenę stopnia realizacji zadań (w tym TISPE) pod względem merytorycznym jak i kosztowym.

Informacja o wynikach kontroli prawidłowości pozyskiwania, w latach 2001-2002 i w I półroczu 2003 roku, środków specjalnych tworzonych w organach skarbowych na usprawnienie funkcjonowania tych organów oraz premie pracowników

(maj 2004)

**PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI
OGÓLNA OCENA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI**

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia pozyskiwanie przez urzędy skarbowe środków specjalnych tworzonych w organach skarbowych na usprawnienie funkcjonowania tych organów i premie pracowników. W urzędach skarbowych premiowanie pracowników z tych środków nie było związane z pozyskiwaniem dodatkowych wpływów budżetowych, a miało charakter stałych, planowanych wynagrodzeń, nie objętych limitami określonymi w ustawach budżetowych.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W latach 2001-2002 i w I półroczu 2003 roku 81.565 tys. zł odpisów na środki specjalne tworzone w organach skarbowych na usprawnienie funkcjonowania tych organów i premie pracowników, pochodziło w kontrolowanych urzędach skarbowych z działań, które nie przyczyniły się do pozyskania dodatkowych wpływów budżetowych, natomiast skutkowały uszczupleniem dochodów budżetu państwa na rzecz przychodów środków specjalnych. Urzędy z naruszeniem § 3 w związku z § 2 zarządzenia Nr 4 Ministra Finansów z dnia 29 marca 2001 roku¹²⁰, do dodatkowych wpływów budżetowych (uprawniających do dokonania odpisów na środki specjalne) zaliczały między innymi:

- wpłaty podatków po upomnieniach, a nawet wpłaty dokonane przez podatników lub płatników po terminie lecz przed doręczeniem im upomnień (opis str. 21-23),
- wpływy z postępowań wszczętych i prowadzonych po wpłacie przez podatników zaległości, a nawet po wcześniejszym zwróceniu się podatników o odroczenie terminów płatności podatków lub rozłożenie na raty zaległości podatkowych (opis str. 23-24 i 32),
- kwoty wynikające z korekt deklaracji lub z postępowań w podatku VAT dotyczących przesunięcia deklarowanych nadwyżek tego podatku ze zwrotów na rachunki bankowe na prawo do obniżenia podatku należnego w okresach następnych (opis str. 24-27),
- podatki wpłacone terminowo, kwoty podatków wynikające z korekt deklaracji dokonanych przez samych podatników, zaległości uregulowane przez podatników z własnej inicjatywy bądź zaległości, które nie zostały przez zobowiązanych uregulowane (opis str. 27-30),
- kwoty z postępowań, z których decyzje wymiarowe urzędów skarbowych zostały uchylone przez organy odwoławcze (opis str. 32-34),
- należności z odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań podatkowych (generowane automatycznie przez system KSG i POLTAX2B), zaliczane

¹²⁰ Zarządzenie Nr 4 Ministra Finansów z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie rodzajów wpływów budżetowych uznawanych za dodatkowe, sposobu ich rozdysponowania oraz zasad przyznawania premii (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 3, poz. 16 ze zm.), zwane dalej „zarządzeniem Nr 4 Ministra Finansów”

do dodatkowych wpływów budżetowych niezależnie od przyczynienia się organów skarbowych do ich pozyskania (opis str. 35-36),

- kwoty wynikające z odmów zakładom pracy chronionej stwierdzenia nadpłat w podatku od osób prawnych i VAT. Dokonywane od tych kwot odpisy na środki specjalne nie były pochodną jakichkolwiek wpływów budżetu państwa, gdyż zakłady pracy chronionej występowały o stwierdzenie nadpłat i zwrot podatku od osób prawnych i VAT z lat 2000 – 2002, w tym nawet w tej części VAT, która została im już zwrócona (opis str. 36-37),
- wpłaty wynikające z postępowań prowadzonych na podstawie decyzji organów celnych, które to wpłaty do 1 września 2003 roku mogły być również - w świetle rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 kwietnia 2000 roku¹²¹ - podstawą odpisów na środki specjalne funkcjonujące w organach celnych. Kontrola wykazała, że odpisy na środki specjalne od spraw podwyższających wymiar należności podatkowych dokonywane były przez urzędy skarbowe, które wbrew postanowieniom § 4 wymienionego rozporządzenia Ministra Finansów, nie informowały organów celnych o efektach finansowych postępowań prowadzonych na podstawie ich decyzji. W jednym sprawdzonym przez NIK przypadku, mimo przekazania takiej informacji, odpisu od tych samych kwot należności podatkowych dokonał zarówno urząd skarbowy, jak i organ celny (opis str. 30-31).

Przyczyną nadmiernej skłonności pracowników kontrolowanych urzędów do przypisywania sobie zasług w pozyskiwaniu należności podatkowych były określone w zarządzeniu Nr 4 Ministra Finansów kryteria kwalifikowania tych należności do dodatkowych wpływów budżetowych, dające również możliwość stosowania dowolnej praktyki w tym zakresie. W świetle postanowień zarządzenia, już samo wykonywanie przez pracowników urzędu skarbowego jakichkolwiek czynności określonych w:

- art. 5 ust. 6 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych¹²², mówiącym o obowiązkach naczelników urzędów skarbowych,
- art. art. 272 – 292 Ordynacji podatkowej¹²³, mówiących o czynnościach sprawdzających i kontrolnych,

upoważniało do zakwalifikowania należności podatkowych do dodatkowych wpływów budżetowych, a w ślad za tym do zaliczenia (do 31 grudnia 2003 roku) 20 % z tych należności na przychody środków specjalnych. Praktyki te były utrwalane (akceptowane) przez Ministerstwo Finansów.

Przy tak sformułowanych zasadach kwalifikowania należności do dodatkowych wpływów budżetowych, aktywność urzędów skarbowych została ukierunkowana nie na przysporzenie budżetowi państwa dodatkowych dochodów, a przede wszystkim na poszukiwanie argumentów do odprowadzenia 20 % wpływów na środki specjalne tworzone w organach skarbowych na usprawnienie funkcjonowania tych organów i premie pracowników. W latach 2001 – 2003 (I półrocze) pracownikom kontrolowanych urzędów skarbowych, które w tym okresie odprowadziły na środki specjalne 298.182 tys. zł, wypłacono z tych środków 133.464 tys. zł premii, a w całym aparacie skarbowym z 3.454.795 tys. zł ogółem środków specjalnych wypłacono 2.800.824 tys. zł premii (wraz z pochodnymi). W kontrolowanych urzędach skarbowych premie ze środków specjalnych stanowiły od 40,8% do 42,15% wynagrodzeń ogółem i ukształtowały się na poziomie od 76,5% do 81,3% wynagrodzeń z pochodnymi wypłaconych bezpośrednio z budżetu państwa. Wbrew intencjom art. 7 ustawy o urzędach i izbach skarbowych, premie ze środków specjalnych nie były związane z bezpośrednim przyczynieniem się poszczególnych pracowników do uzyskania dodatkowych wpływów budżetowych, lecz miały charakter stałych, planowanych wynagrodzeń.

Z powyższego nie wynika, że NIK ma uwagi co do wysokości wynagrodzeń pracowników skarbowych. W świetle ustaleń omawianej kontroli negatywnie ocenić należy jednak stosowane

¹²¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 kwietnia 2000 roku w sprawie dodatkowych wpływów uzyskiwanych w wyniku kontroli przeprowadzonej przez funkcjonariuszy celnych (Dz.U. Nr 29, poz. 365 ze zm.), zwane dalej „rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 11 kwietnia 2000 r.”

¹²² Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz.U. Nr 106, poz. 489 ze zm.), zwana dalej „ustawą o urzędach i izbach skarbowych”

¹²³ Patrz przypis nr 1

dotychczas mechanizmy pozyskiwania dodatkowych środków na wynagrodzenia w aparacie skarbowym.

UWAGI KOŃCOWE I WNIOSKI

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli konieczna jest likwidacja w resorcie finansów środków specjalnych tworzonych na usprawnienie funkcjonowania organów skarbowych, a przede wszystkim premie pracowników. Funkcjonowanie tego rodzaju środków doprowadziło do patologii w pozyskiwaniu przez urzędy skarbowe dodatkowych wpływów budżetowych. Przepisy szczegółowe obowiązujące w tym zakresie nie zmuszały pracowników skarbowych do aktywności i wysiłku w poszukiwaniu faktycznych uszczupleń budżetu państwa i dawały im możliwość dowolnej interpretacji tych przepisów.

Mimo powszechnej publicznej krytyki systemu premiowania pracowników skarbowych za wykonanie niemalże każdej najprostszej czynności związanej z ewidencją, naliczeniem i windykacją należności budżetu państwa, Ministerstwo Finansów na chwilę obecną nadal nie ma woli radykalnej zmiany zasad pozyskiwania środków specjalnych tworzonych w organach skarbowych na usprawnienie funkcjonowania tych organów i premie pracowników. Obowiązujące od 1 stycznia 2004 roku zarządzenie Nr 41 Ministra Finansów w sprawie rodzajów wpływów budżetowych uznawanych za dodatkowe, sposobu ich rozdysponowania oraz zasad przyznawania premii¹²⁴, merytorycznie nie zmieniło zasad pozyskiwania tych środków. Nadal środki specjalne mają być tworzone od należności budżetowych z tych samych generalnie tytułów, co przy dotychczasowych praktykach urzędów skarbowych nie gwarantuje poprawy jakości ich działania w zakresie pozyskiwania środków na premie.

Likwidacja środków specjalnych powinna być połączona z zapewnieniem pracownikom aparatu skarbowego godziwego poziomu wynagrodzeń z budżetu państwa i opracowaniem nowego systemu płac. Celowym jest aby system płac zawierał instrumenty motywujące pracowników skarbowych do poszukiwania należności budżetowych. Wynagradzanie pracowników skarbowych bezpośrednio z budżetu państwa będzie zgodne z zasadą przejrzystości finansów publicznych.

¹²⁴ Zarządzenie Nr 41 Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2003 roku w sprawie rodzajów wpływów budżetowych uznawanych za dodatkowe, sposobu ich rozdysponowania oraz zasad przyznawania premii (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 17, poz. 95), zwane dalej „zarządzeniem Nr 41 Ministra Finansów”

Nadzór nad spółkami Skarbu Państwa i przedsiębiorstwami państwowymi w zakresie zaangażowania kapitałowego w spółki prawa handlowego

(marzec 2005)

PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

W okresie objętym kontrolą:

- MSP nie znał wielkości majątku przeniesionego przez spółki i przedsiębiorstwa państwowe do spółek zależnych, ani nie podejmował działań na rzecz uzyskania takich informacji.
- Większość zbadanych przez NIK spółek zależnych generowała straty.
- 46% osób zasiadających w radach nadzorczych tych spółek, nie miało zdanego egzaminu dla członków rad nadzorczych ani nie kwalifikowało się do zwolnienia z tego egzaminu.
- Duża część objętych kontrolą pracowników MSP, zajmujących się nadzorem właścicielskim, sama naruszała przepisy ustaw: *antykorupcyjnej* lub *ograniczającej wynagrodzenia w sektorze państwowym*.
- MSP ograniczało dostęp do informacji publicznej poprzez pomijanie wyników kontroli w swoim *Biuletynie Informacji Publicznej*.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sprawowanie przez Ministra Skarbu Państwa nadzoru nad spółkami Skarbu Państwa oraz przedsiębiorstwami państwowymi, w zakresie angażowania ich majątku w inne podmioty gospodarcze.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

1. Minister Skarbu Państwa nie znał wartości majątku wniesionego przez spółki z udziałem Skarbu Państwa i przedsiębiorstwa państwowe do spółek zależnych. Nie dysponował zbiorczą bazą danych o podmiotach, w których posiadały one udziały i akcje. Nie podjął działań zmierzających do uzyskiwania takich informacji od przedsiębiorstw państwowych, dla których był organem założycielskim.

Wojewoda Mazowiecki natomiast zobowiązał podległe mu przedsiębiorstwa państwowe do przekazywania sprawozdań finansowych.

Ponadto, Minister Skarbu Państwa w niepełny sposób wykorzystywał dostępne mu narzędzia kontrolne. W związku z powyższym, nie były przeprowadzane analizy ekonomiczne funkcjonowania spółek zależnych ani nie oceniano, czy celowe jest ich dalsze utrzymywanie. Tymczasem tylko w 2002 roku niemal 2/3 zbadanych przez NIK spółek zależnych (20 z 32 spółek) poniosło stratę w wysokości (-) 44 516 tys. zł .

2. Na pozytywną ocenę zasługuje fakt, że Minister Skarbu Państwa opracował i wprowadził w życie *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa oraz innymi państwowymi osobami prawnymi*¹²⁵. Opracowanie ww. dokumentu stanowiło realizację jednego z wniosków pokontrolnych NIK, po przeprowadzonej w 2002 r. *Kontroli działalności analitycznej obejmującej podmioty gospodarcze opisane w przygotowanej przez Ministerstwo Skarbu Państwa*

¹²⁵ Zarządzenie nr 10 Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 kwietnia 2004 r. (dalej: *Zasady nadzoru*).

3. Blisko połowa skontrolowanych przez NIK pracowników MSP (12 spośród 30 osób, tzn. 40%) naruszała przepisy *ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi*¹²⁶, zasiadając w więcej niż jednej radzie nadzorczej spółek z większościowym lub całkowitym udziałem Skarbu Państwa. Ponadto, Minister Skarbu Państwa wykorzystywał w przypadku niektórych spółek możliwość zastąpienia rady nadzorczej instytucją pełnomocnika wspólnika, znajdującą swoją podstawę prawną w art.11 ust.2 *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji*. Pozwalało to na pobieranie wynagrodzeń z tytułu pełnienia więcej niż dwóch odpłatnych funkcji nadzorczych, bez formalnego naruszania prawa. Spośród 35 pełnomocników wspólnika, 13 osób (37%) zajmowało stanowiska dyrektorów departamentów w MSP i ich zastępców a ponad połowa pełnomocników, którzy byli pracownikami MSP (30 osób), zasiadała jednocześnie w dwóch radach nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa (16 osób).

4. Część Prezesów spółek Skarbu Państwa 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. Powyższa nieprawidłowość dotyczyła Prezesów Zarządów spółek, które były nadzorowane przez inne organy. Naruszało to art. 10 ust. 6 pkt 4 i ust.7 *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*¹²⁷, nakładający na wszystkich Prezesów spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa obowiązek składania oświadczeń Ministrowi Skarbu Państwa, a na Ministra obowiązek dokonywania ich analizy. W pięciu przypadkach, NIK ujawniła naruszanie *ustawy antykorupcyjnej* przez pracowników MSP, w tym trzech na stanowiskach kierowniczych.

5. Niemal wszystkie skontrolowane spółki Skarbu Państwa i przedsiębiorstwa państwowe (oprócz PWPW) udzielały spółkom zależnym wsparcia finansowego, przy czym często nawet ono nie pozwalało osiągać spółkom zależnym dodatnich wyników. Wsparcie to polegało przeważnie na udzielaniu jednostkom kontrolowanym pożyczek, gwarancji, poręczeń oraz zamiany wierzytelności na akcje i udziały i wnoszeniu dopłat. Działanie takie miało bezpośredni negatywny wpływ na wyniki finansowe państwowych spółek i przedsiębiorstw „matek”. Wynikało ono m.in. z nieprofesjonalnego prowadzenia inwestycji (Totalizator) bądź zaniechania realizacji planów (POC Dipservice)

6. Przy konstruowaniu planów kontroli w MSP, z naruszeniem *ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych*¹²⁸, przewidywano przeprowadzenie jedynie trzech spośród ośmiu obowiązkowych kontroli finansowych jednostek podległych Ministrowi Skarbu Państwa. Ostatecznie nie przeprowadzono żadnej kontroli finansowej, o której mowa w ww. *ustawie*.

Od II połowy 2002 r. do zakończenia kontroli NIK, MSP w ogóle zaprzestało kontroli resortowej w spółkach i przedsiębiorstwach nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa, koncentrując się na kontrolach jednostek organizacyjnych samego ministerstwa. Ogółem w latach 2001-2003 zrealizowano tylko 43% planu kontroli (17 z 39 kontroli).

7. Od 1996 r. nie została zrealizowana delegacja wynikająca z art. 19 *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o urzędzie Ministra Skarbu Państwa*¹²⁹, która weszła w życie 1 października 1996 r. Przewidywała ona wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia określającego zakres, tryb i terminy składania sprawozdań z wykonywania zadań, w zakresie wynikającym ze spraw związanych z reprezentowaniem Skarbu Państwa przez inne niż Minister Skarbu Państwa upoważnione podmioty. Właściwy w tej sprawie Minister Skarbu Państwa nie przedstawił Radzie Ministrów żadnego wniosku w tej sprawie. Kontrolerom NIK Minister SP wyjaśnił, że uważa ten przepis za niezrozumiały i niepotrzebny. Zdaniem NIK, bezczynność Ministra w tej sprawie jest naganna. Dopiero po zakończeniu kontroli NIK, w związku z wnioskami pokontrolnymi, Minister poinformował o rozpoczęciu procedury uzgodnień międzyresortowych projektu ww. rozporządzenia

¹²⁶ Dz. U. Nr 26, poz. 306 ze zm. Dalej: *ustawa woknpp*.

¹²⁷ Dz.U. Nr 106, poz. 679 ze zm. Dalej: *ustawa antykorupcyjna*.

¹²⁸ Tj. Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

¹²⁹ Dz.U. Nr 106 poz. 493 ze zm.; od 2 kwietnia 1999 r. *ustawa o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*.

8. W okresie 2001 r. – 2004 r. (I kwartał) zawiadomienia o zamiarze dokonania czynności prawnej rozporządzającej i wnioski o zgodę na dokonanie takiej czynności, rozpatrywane były w MSP prawidłowo. Wyjątkiem było nierzetelne działanie osób odpowiedzialnych za nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym Polska Żegluga Morska, które towarzyszyło zbyciu w 1999 r. przez PŻM akcji spółki Żegluga Polska SA wbrew woli Ministra Skarbu Państwa oraz zaniechaniu przez MSP kontroli PŻM mimo ustawowego upoważnienia. Spółka ta jest jednostką dominującą w Grupie Kapitałowej Żegluga Polska SA, w której skład wchodzi 94 jednostki zależne i stowarzyszone. Wyjaśnienia, składane przez pracowników MSP w toku kontroli NIK, wskazują na brak orientacji w sprawach obrotu przez PŻM omawianą akcją.

9. W przypadku trzech spośród sześciu skontrolowanych spółek, Minister Skarbu Państwa nie zapewnił przestrzegania przez organy spółek regulacji, dotyczących prawidłowej organizacji ich działania (trzy przypadki naruszenia Kodeksu spółek handlowych i jeden statutu Spółki). Dotyczyło to zarówno przypadków, w których funkcję organu pełnił sam Minister, jak też posiadająca jego pełnomocnictwo do wykonywania praw z akcji Agencja Rozwoju Przemysłu. Naruszenie obowiązujących przepisów dotyczyło terminów odbywania Walnych Zgromadzeń i Zgromadzeń Wspólników oraz wypłaty Skarbowi Państwa należnej dywidendy. Powyższą sytuację utrwalał brak systematycznych ocen pracowników nadzorujących w MSP państwowe spółki i przedsiębiorstwa.

10. Ministerstwo Skarbu Państwa nie realizowało obowiązku zamieszczania w *Biuletynie Informacji Publicznej* danych dotyczących kontroli, które były przeprowadzane w MSP. Ograniczało to prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności tego organu.

11. Na 194 osoby zasiadające w radach nadzorczych zbadanych spółek zależnych, 90 osób (46%) nie posiadało zdanego egzaminu dla kandydatów do rad nadzorczych ani nie spełniało warunków do zwolnienia z niego. W 10 spółkach zależnych, z naruszeniem prawa powołanych zostało po 15 stycznia 2003 r. 20 osób bez takiego egzaminu (w tym m.in. obecna Prezes Zarządu ZACH SA). Ponadto, we wszystkich skontrolowanych spółkach i przedsiębiorstwach brakowało sformalizowanej procedury doboru osób na stanowiska w radach nadzorczych, bądź też nie była ona przestrzegana.

12. Pięć spośród sześciu skontrolowanych podmiotów nie posiadało ustalonej strategii działania długofalowego. Powodowało to trudności w ustaleniu celowości angażowania znacznych nieraz środków finansowych w akcje i udziały spółek. Jednocześnie, utrudniało organom sprawującym nadzór właścicielski dokonywanie zobiektywizowanej oceny pracy członków organów spółek i przedsiębiorstw. Tylko część podmiotów realizowała plany krótkookresowe.

13. Wymiar finansowy stwierdzonych nieprawidłowości finansowych wyniósł łącznie 3 337 316 zł, w tym:

- 2 907 316 zł kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa
- 430 000 zł inne nieprawidłowości finansowe

UWAGI KOŃCOWE I WNIOSKI

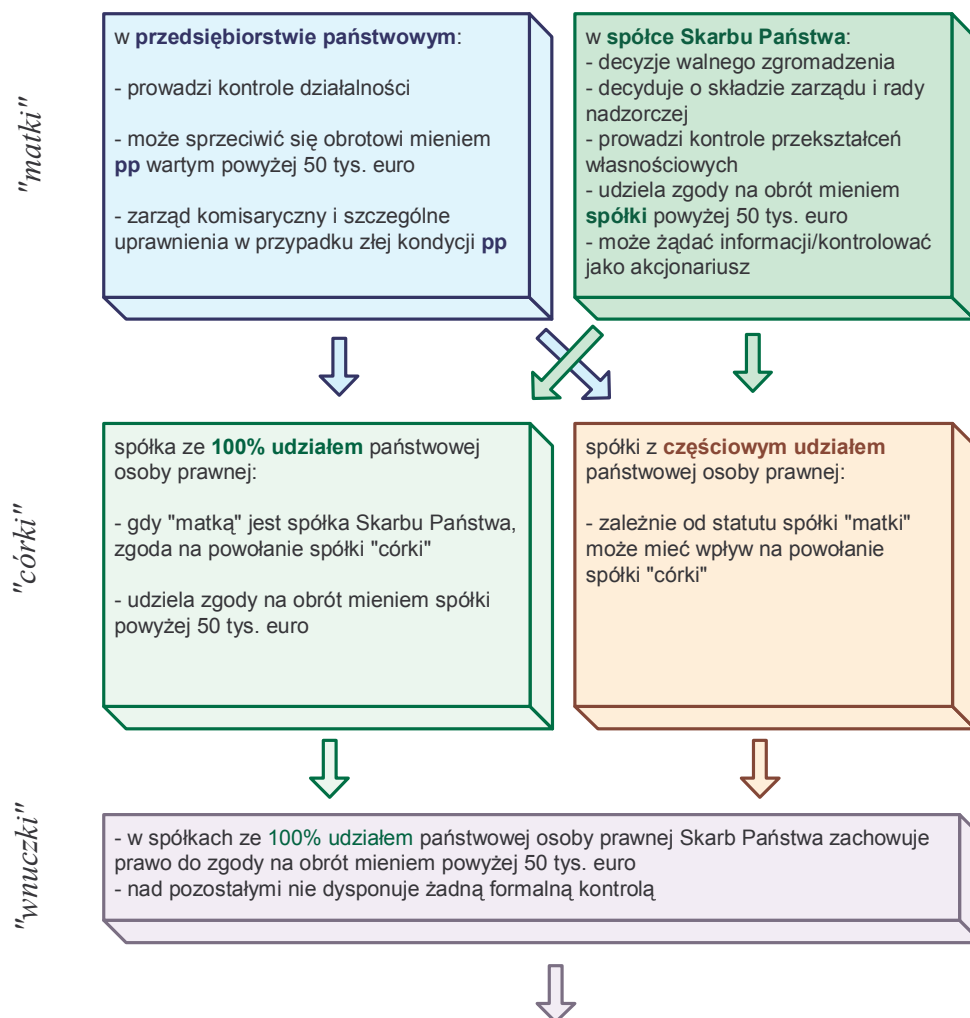
Podstawowym problemem jest bardzo duża skala zjawiska. Sześć zbadanych przez NIK spółek i przedsiębiorstw państwowych posiadało łącznie 32 spółki zależne – tzn. średnio ponad pięć spółek „córek”. Niektóre z nich posiadały własne spółki zależne („wnuczki”). Tymczasem w 2003 r. prowadziło działalność ogółem aż 948 przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa¹³⁰, z których większość mogła przenosić majątek do wielu spółek zależnych.

Ze względów prawnych – a często również ze względu na bierność przedstawicieli państwa – bieżąca kontrola Skarbu Państwa nad podmiotami prawa handlowego oraz przedsiębiorstwami państwowymi jest bardzo ograniczona. W spółkach „córkach”, „wnuczkach” itd., w zdecydowanej większości zanika niemal zupełnie.

¹³⁰ Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa w 2003 r.; stan na 31 grudnia 2003 r.

Sytuacja powyższa, w której majątek państwowy wymyka się spod kontroli państwa, sprzyja utrwalaniu korupcyjnego zjawiska *kapitalizmu politycznego*, wzmacnianego niejawnością i nieprzejrzystością decyzji kadrowych w spółkach zależnych.

Uprawnienia Skarbu Państwa:



D. Diagram 1 Struktura słabnących uprawnień Skarbu Państwa do decydowania o własnym mieniu.

Analiza ustaleń kontroli prowadzi do następujących wniosków:

- Rada Ministrów** powinna wdrożyć jednolitą politykę właścicielską, obejmującą wszystkie podmioty, które gospodarują mieniem państwowym – niezależnie od ich formy własności i podstaw prawnych sprawowania nadzoru właścicielskiego. Realizacja tego wniosku powinna uwzględniać m.in.:
 - jasne określenie zasad przenoszenia państwowego mienia do podmiotów wyłączonych spod rygorów ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa;
 - wprowadzenie obowiązku uzyskania zgody organu założycielskiego na rozporządzenie przez przedsiębiorstwo państwowe mieniem o wartości powyżej 50 tys. euro oraz obrotu przez nie akcjami i udziałami.
- Minister Skarbu Państwa** powinien zapewnić przeprowadzenie – przez członków organów nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz przez organy założycielskie przedsiębiorstw

państwowych – analizy celowości zaangażowania kapitałowego tych podmiotów w spółki prawa handlowego. Dotyczy to szczególnie sytuacji, w których spółki zależne (i stowarzyszone) wykazują w dłuższym okresie straty, a kontynuowanie działalności wymaga udzielania wsparcia finansowego w różnej postaci. W takim przypadku należy dokonać oceny opłacalności uzyskiwanych efektów z zaangażowania kapitałowego.

Ponadto, NIK wnioskowała o podjęcie m.in. następujących działań w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do:

Ministra Skarbu Państwa

3. Zrealizowanie delegacji ustawowej i uzupełnienie *Zasad nadzoru* o niezbędne wytyczne dot. spółek zależnych. Wnioski obejmowały również kwestie związane z ograniczeniem przez MSP stosowania *ustawy antykorupcyjnej* i przepisów dot. ograniczenia wynagrodzeń w sektorze publicznym oraz przeprowadzania przez Ministra kontroli podległych mu podmiotów.

4. Wojewody Mazowieckiego

Dokonywanie ocen pracowniczych z uwzględnieniem wskazanych przez NIK kryteriów oraz rzetelne planowanie kontroli podległych podmiotów.

W odniesieniu do pozostałych podmiotów objętych kontrolą, formułowane przez NIK wnioski koncentrowały się głównie wokół nieprawidłowości związanych z funkcjonowaniem spółek zależnych i dotyczyły przede wszystkim:

- Wyznaczenia strategicznych celów i planów rozwoju spółek i przedsiębiorstw i prowadzenia działalności w sposób zorganizowany.
- Zbycia udziałów spółek zależnych bądź zaprzestania ich dalszego finansowania.
- Wprowadzenia i stosowania przejrzystych kryteriów doboru kandydatów na stanowiska w organach spółek zależnych.

Informacja o wynikach kontroli zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w spółkach z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa

(luty 2005)

PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

OGÓLNA OCENA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

Minister Skarbu Państwa, który posiadał mniejszościowe udziały i akcje w ponad 1100 spółkach¹³¹:

- w większości z nich nie określił celu zatrzymania akcji i udziałów Skarbu Państwa ani terminów i sposobów zakończenia prywatyzacji,
- nie dysponował dokładną wiedzą o liczbie oraz wartości akcji i udziałów możliwych do zbycia.

Równocześnie:

- niewielkie były korzyści finansowe Skarbu Państwa z tytułu zaangażowania w ww. spółki,
- MSP nie realizował rzetelnie swoich uprawnień właścicielskich,
- ponad 600 przedstawicieli SP zasiadało w radach nadzorczych ww. spółek,
- MSP nie opracował rozwiązań systemowych, które powinny służyć efektywnemu zagospodarowaniu ww. akcji i udziałów.

Świadczy to – zdaniem NIK – o niewłaściwej polityce prywatyzacyjnej w odniesieniu do udziałów mniejszościowych Skarbu Państwa oraz o nierzetelnym wykonywaniu zadań przez Ministra Skarbu Państwa.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Liczba spółek z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa (1214 na koniec 2000 r., 1075 na koniec 2003 r.) wykazywała niewielką tendencję spadkową, ok. 3,8% rocznie. Należy też zauważyć dodatkową trudność, wynikającą z faktu, że w większości niezakończonych procesów prywatyzacyjnych kolejni ministrowie SP nie wskazali podstawowych założeń biznesowych: celów zatrzymania akcji i udziałów Skarbu Państwa, terminów i sposobów zakończenia prywatyzacji. Po 13 latach od rozpoczęcia procesów prywatyzacyjnych, MSP nie dysponowało wciąż pełnym i wiarygodnym zbiorem danych, pozwalającym na określenie zasobu prywatyzacyjnego (akcji i udziałów możliwych do zbycia). Do końca 2002 r. MSP nie prowadziło ewidencji księgowej akcji i udziałów Skarbu Państwa w spółkach, wskazanej w §17 *Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa*¹³². Za wystarczającą MSP uważało ewidencję zbiorczą, która jednak – zdaniem NIK – nie spełniała wymogów ewidencji księgowej.

Zdaniem NIK, istotny wpływ na mniejszościowy udział Skarbu Państwa w spółkach miały akcje i udziały przeznaczone do nieodpłatnego udostępnienia pracownikom. Zgodnie z przepisami *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji* nie mogą one być zbyte do czasu całkowitego zakończenia procesu udostępniania ich osobom uprawnionym. Czynności te najczęściej przeciągają się na wiele lat.

Kolejni ministrowie Skarbu Państwa nie wypracowali systemowych rozwiązań problemu udziałów mniejszościowych – mimo świadomości jego istnienia. Działania podejmowane w ramach dokapitalizowania Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) i prywatyzacji spółek parterowych programu NFI nie spowodowały istotnego zmniejszenia liczby spółek z mniejszościowym udziałem

¹³¹ 1149 według stanu na 10 września 2003 r.

¹³² Dz. U. Nr 77, poz. 864 ze zm.

Skarbu Państwa. W przypadku BGK, działania Skarbu Państwa zostały przygotowane nierzetelnie - wadliwie dobrano kryteria, na podstawie niedostatecznego zasobu aktualnych informacji o spółkach.

Na 167 transakcji zawartych w ciągu 2,5 roku (2001 r. – połowa 2003 r.) tylko 32,5% było wynikiem inicjatywy MSP. Dalsze utrzymywanie takiego tempa zbywania akcji i udziałów mniejszościowych (przy założeniu, że zbywane byłyby całe pakiety pozostające w ręku Skarbu Państwa) spowodowałoby zakończenie procesów prywatyzacyjnych najwcześniej za 17 lat.

Zbywaniu akcji i udziałów w spółkach z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa nie sprzyjały przeprowadzone w MSP w pierwszej połowie 2002 r. zmiany organizacyjne. W ich wyniku m.in. rozdzielono zadania realizowane przez dwa departamenty: nadzoru i prywatyzacji, pomiędzy dwa departamenty zajmujące się nadzorem i dwa departamenty wykonujące zadania prywatyzacyjne. Nie zapewniono przy tym odpowiedniej koordynacji, wskutek czego doszło do:

- nieprawidłowości w przepływie informacji między departamentami MSP,
- odmienności danych wykorzystywanych przez departamenty,
- braków w dokumentacji funkcjonowania i działalności nadzorowanych spółek oraz ich organów.

Wielokrotnym zmianom podlegały również wykazy spółek podległych nadzorowi poszczególnych departamentów. W sytuacji, kiedy nie w pełni działał *Zintegrowany System Informatyczny MSP*, prowadzenie działań nadzorczych i prywatyzacyjnych przez odrębne zespoły obniżało efektywność tych działań.

Nieprawidłowości i uchybienia popełniane przez MSP w nadzorze właścicielskim, to przede wszystkim:

- powierzchowna ocena działalności przedstawicieli Skarbu Państwa w organach spółek lub brak takich ocen,
- przypadki mało aktywnego udziału przedstawicieli Skarbu Państwa w głosowaniach nad sprawami spółek (wstrzymywanie się od głosu, nie zgłaszanie sprzeciwu do uchwał podejmowanych wbrew stanowisku Skarbu Państwa),
- nierozliczanie przedstawicieli SP w organach spółek z obowiązków dotyczących przekazywania informacji kwartalnych o spółkach i pisemnych sprawozdań z obrad walnych zgromadzeń.

W badanym okresie Skarb Państwa nie odniósł istotnych korzyści finansowych z tytułu zaangażowania kapitałowego w spółkach z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa. Dywidendę za 2002 r. wypłaciły 103 spółki, tj. 9,0% ze 1149 spółek działających z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa¹³³. Wpływy z dywidend wyniosły 125,1 mln zł. Zwrot na kapitale ukształtował się na poziomie 2,4%, w tym czasie trzykrotnie niższym od rentowności 52-tygodniowych bonów skarbowych.

W lipcu 2003 r. Minister Skarbu Państwa zatwierdził *Program aktualizacji i uzupełnienia danych o pakietach akcji i udziałów należących do Ministra Skarbu Państwa*, realizowany w celu uzupełnienia ewidencji akcji i udziałów Skarbu Państwa. Pełna realizacja programu powinna ostatecznie zlikwidować problemy z jednoznacznym zdefiniowaniem posiadanych przez MSP pakietów akcji i udziałów, a tym samym ułatwić dysponowanie nimi. Wszystkie informacje o akcjach i udziałach mają być dostępne w jednym miejscu, co odciąży departamenty operacyjne od pracochłonnej ewidencji i wykonywania raportów dla kierownictwa resortu. NIK ocenił te działania jako celowe, równocześnie zaznaczając, że ich zakres jest zbyt skromny, żeby istotnie poprawić sytuację Skarbu Państwa w dziedzinie objętej tą Informacją.

¹³³ Wg stanu na 10 września 2003 r.

Najważniejsze ustalenia w skontrolowanych przez NIK spółkach:

Wartość bilansowa akcji spółki Polski Handel Spożywczy SA posiadanych przez Skarb Państwa zmniejszyła się z 62,7 mln zł w 1998 r. do 9,6 mln zł w połowie 2003 r., tj. o 84,8%. Spółka zredukowała zatrudnienie z 4599 osób na koniec 1997 r. do 28 osób na dzień 30 czerwca 2003 r. Zdaniem NIK, pogorszenie sytuacji ekonomiczno-finansowej spółki zostało w głównej mierze spowodowane niegospodarną działalnością Zarządu Spółki. Straty PHS, wynikające bezpośrednio z niekorzystnych dla Spółki czynności, podjętych przez większościowego inwestora (czeska spółka IKG) i Zarząd PHS SA, działający na rzecz inwestora, wyniosły co najmniej 86 519 973 zł.

W okresie objętym kontrolą Mazur-Tourist Sp. z oo. znajdowała się w trudnej sytuacji finansowej. W ciągu 2,5 roku (do połowy 2003 r.) wygenerowała stratę netto 6,4 mln zł. Sytuacja finansowa spółki stwarza realne zagrożenie upadłością, a tym samym utraty wartości udziałów Skarbu Państwa.

Kontrola wykazała brak efektu udziału Skarbu Państwa w spółce ZPC SKAWA SA w Wadowicach (31,02% akcji, trzech przedstawicieli SP w radzie nadzorczej). W połowie 2002 roku z udziału w spółce wycofał się inwestor strategiczny. Izba negatywnie oceniła brak działań MSP w celu znalezienia nowego inwestora branżowego, bądź zbycia akcji tej spółki. NIK nie podzieliła stanowiska MSP, uzasadniającego udział SP w Spółce potrzebą nadzoru nad realizacją planów rozwojowych i inwestycyjnych. W latach 2000-2002 nie opracowywano planów rozwojowych, obniżyła się wartość produkcji, zaś inwestycje realizowane były na poziomie niższym od wysokości odpisów amortyzacyjnych.

Bydgoska Fabryka Urządzeń Chłodniczych BYFUCH SA w wyniku stale pogarszającej się sytuacji finansowej nie spłacała swoich wierzycieli, również po zatwierdzeniu postępowania układowego. Sąd w dniu 24 września 2003 r. wydał postanowienie o upadłości Spółki. Akcje Skarbu Państwa o początkowej wartości nominalnej 2,34 mln zł, stanowiące 21,3% kapitału zakładowego, stały się bezwartościowe.

Zdaniem MSP, zgłoszone roszczenia reprivatyzacyjne nie stanowiły przeszkody dla prywatyzacji bezpośredniej Łódzkiego Przedsiębiorstwa Przemysłu Drzewnego w Łodzi we wrześniu 1998 r. Inwestor większościowy Składy Budowlane VOX Sp. z oo. dwukrotnie występował z propozycją odkupienia udziałów SP (26 lutego 2001 r. – po 80 zł za udział i 14 listopada 2003 r.). Odmowę zbycia udziałów MSP uzasadniało jednak nieuregulowanym stanem prawnym majątku spółki w sytuacji zgłoszonych roszczeń reprivatyzacyjnych. Wartość bilansowa udziałów Spółki (o cenie nominalnej 100 zł) obniżyła się do 54,13 zł na 31 grudnia 2002 r.

Działania podejmowane w latach 2000 – I półr. 2003 przez władze Zakładów Mięśnych BYD-MEAT SA nie doprowadziły do poprawy sytuacji ekonomiczno-finansowej Spółki. Dostosowanie obecnego Zakładu do standardów Unii Europejskiej wymagało podjęcia decyzji o realizacji budowy nowego zakładu. Przeznaczone na ten cel środki, uzyskane ze sprzedaży nieruchomości, zostały jednak w znacznej części wykorzystane na zasilenie menedżersko-pracowniczej spółki, która nabyła za nie (oraz kredyt poręczony przez Spółkę) akcje BYD-MEAT SA od funduszu NFI.

Skarb Państwa zachował mniejszościowy pakiet kontrolny w Mennicy Państwowej SA, która od 2000 r. uzyskiwała pogarszające się wyniki finansowe. W tym czasie, tworzenie spółek zależnych doprowadziło do stopniowego ograniczania możliwości nadzorczych i informacyjnych MSP. Spośród siedmiu badanych przedsięwzięć inwestycyjnych Mennicy, udział w czterech spółkach okazał się niedochodowy, a o działaniu Zarządu Mennicy Invest Sp. z oo. na szkodę Spółki, zawiadamiana była Prokuratura. Zdaniem NIK, odpływ kapitału Mennicy do spółek tworzonych w 100% z kapitału Mennicy, a następnie zarządzanie tym kapitałem winno było podlegać starannemu nadzorowi ze strony współwłaścicieli Mennicy, w tym w szczególności Skarbu Państwa. W opinii NIK, za pogorszenie sytuacji finansowej Mennicy odpowiedzialny był w istotnej części Minister Skarbu Państwa, pełniący nierzetelnie nadzór właścicielski nad tą Spółką. Izba krytycznie oceniła jakość sprawozdań, opinii i ocen przekazywanych przez reprezentantów SP w radzie nadzorczej, jak też braki występujące w tej dokumentacji. Do czasu zakończenia kontroli NIK, Minister Skarbu Państwa nie zdołał opracować spójnej koncepcji zaangażowania Skarbu Państwa w działalność Mennicy. Mimo wyzbycia się przez Skarb Państwa większości akcji tej spółki, nadal wykorzystywała ona w swojej

nazwie przymiotnik *Państwowa*.

Kontrole przeprowadzone w pozostałych 19 spółkach nie wykazały działań niekorzystnych dla interesów Skarbu Państwa.

Wymiar finansowy stwierdzonych nieprawidłowości finansowych wyniósł łącznie 87 090 535 zł, w tym:

- 2 562 zł nieprawidłowe (zbędne) wydatki Skarbu Państwa,
- 568 000 zł stanowiły uszczuplenia w dochodach jednostek kontrolowanych,
- 86 519 973 zł majątek utracony przez inne podmioty.

Izba podjęła działania mające na celu odzyskanie na rzecz skontrolowanej spółki kwoty 568 000 zł.

UWAGI KOŃCOWE I WNIOSKI

Do niewłaściwego gospodarowania udziałami mniejszościowymi przez Ministra Skarbu Państwa przyczyniają się: bardzo duża skala zjawiska, traktowanie go jako problemu drugorzędного i związany z tym brak rozwiązań systemowych oraz zaniedbania MSP w dziedzinie ewidencji. Równocześnie występuje naturalne zainteresowanie utrzymaniem *status quo* przez osoby, czerpiące korzyści z tytułu reprezentowania Skarbu Państwa w radach nadzorczych. W związku z powyższym, zdaniem NIK, należy podjąć zdecydowane działania na rzecz poprawy tej sytuacji.

Prezes Rady Ministrów powinien rozważyć objęcie szczególnym nadzorem działań Ministra Skarbu Państwa w związku z problemem udziałów mniejszościowych SP. Zatrzymanie przez Skarbu Państwa części akcji lub udziałów winno mieć miejsce jedynie w zakresie niezbędnym dla realizacji wyraźnie określonych zadań lub celów, z jednoczesnym wskazaniem czasu lub warunków dalszej prywatyzacji.

Rozważenie możliwości zmian w *ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji*, prowadzących do wyeliminowania w kolejnych prywatyzacjach, wieloletniego, nieefektywnego nadzoru Skarbu Państwa wobec pakietów akcji i udziałów przeznaczonych dla osób uprawnionych do ich bezpłatnego nabycia. Rozwiązanie takim mogłoby być prawo do zamiany bezpłatnego nabycia akcji na ekwiwalent pieniężny pochodzący ze sprzedaży tych akcji. Możliwość nabycia akcji przez osoby uprawnione mogłaby zostać przeniesiona do umów prywatyzacyjnych, w postaci zobowiązania inwestora do odsprzedaży akcji tym osobom.

Uregulowanie w *ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji* trybu prywatyzacji (art. 1 ust. 2 pkt 1), polegającego na obejmowaniu akcji w podwyższonym kapitale zakładowym jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, powstałych w wyniku komercjalizacji, przez podmioty inne niż Skarb Państwa. W przeciwieństwie do sposobów prywatyzacji wymienionych w art. 1 ust. 2 pkt 1a i 2, ww. tryb nie jest uszczegółowiony w dalszej części *ustawy*.

Ponadto, NIK wnioskowała o podjęcie m.in. następujących działań przez Ministra Skarbu Państwa:

Rozważenie możliwości opracowania programu zbycia akcji i udziałów spółek, w których kapitale Skarb Państwa posiada obecnie udział mniejszościowy i brak powodów ich dalszego zatrzymywania. Dla zmniejszenia ryzyka utraty wartości akcji i udziałów pozostających w dyspozycji SP konieczna jest intensyfikacja działań MSP w celu ich zbycia.

Opracowanie procedur zwiększających efektywność prowadzonego nadzoru i działań prywatyzacyjnych oraz zapewniających ich pełną koordynację przez MSP.

Jak najszybsze i pełne wdrożenie zasad zawartych w *Zarządzeniu nr 35 Ministra Skarbu Państwa z dnia 7 listopada 2002r. w sprawie wprowadzenia jednolitych zasad ewidencji księgowej akcji i udziałów będących własnością Skarbu Państwa w spółkach handlowych oraz mienia przejętego przez Skarb Państwa po innych podmiotach*.

Podejmowanie przez Ministra Skarbu Państwa działań zapewniających Skarbowi Państwa prawo głosu na Walnym Zgromadzeniu i przedstawicielstwo w organach Spółki, co najmniej w proporcji wynikającej z posiadanych akcji lub udziałów.

Wprowadzenie zasady niewstrzymywania się reprezentantów SP od głosu podczas głosowań na WZA/ZW. Niezaskarżanie uchwał, podjętych przez Walne Zgromadzenia wbrew stanowisku SP, winno następować tylko w uzasadnionych i udokumentowanych przypadkach.

Informacja o wynikach kontroli postępowania naprawczego w przedsiębiorstwach państwowych

(sierpień 2004)

PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

OGÓLNA OCENA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

NIK negatywnie oceniła skuteczność działań, podejmowanych przy wykorzystaniu instrumentów przewidzianych w *ustawie o przedsiębiorstwie państwowym*, w celu naprawy gospodarki przedsiębiorstw państwowych. Obecny system wszczynania i prowadzenia postępowań naprawczych nie gwarantuje sanacji przedsiębiorstw, natomiast ułatwia możliwość zaistnienia sytuacji patologicznych i korupcjogennych, generuje zbędne koszty oraz przedłuża istnienie przedsiębiorstw nie mających szansy na rzeczywiste uzdrowienie. W rezultacie, 70% postępowań naprawczych w latach 2000-2003 (I półrocze) zakończyło się likwidacją lub upadłością sanowanych przedsiębiorstw.

Niedostateczny był nadzór założycielski realizowany przez wojewodów oraz Ministra SP zarówno w okresie przed wprowadzeniem zarządu komisarycznego, jak i w czasie realizacji postępowań naprawczych przedsiębiorstw państwowych. Organy założycielskie obawiając się społecznych skutków restrukturyzacji przedsiębiorstw (utrata miejsc pracy) i konfliktów z ich pracownikami zbyt późno podejmowały postępowania naprawcze.

Brakowało jednolitej, przejrzystej i gwarantującej konkurencyjność postępowania procedury naboru kandydatów na zarządców komisarycznych, a arbitralnie wybierani zarządcy komisaryczni nie dysponowali koncepcją działań naprawczych. Kontrola ujawniła, że w żadnym przypadku działań naprawczych - nawet jeśli nastąpiła poprawa wyniku finansowego - nie doszło do rzeczywistej restrukturyzacji przedsiębiorstwa, wzmocnienia jego pozycji rynkowej, wykreowania nowego produktu lub usługi albo opanowania nowego segmentu rynku. Potwierdza to tezę, że bez kierownictwa zdolnego do wypracowania wizji rentownego działania na konkurencyjnych rynkach, nawet nadzwyczajna forma zarządzania przedsiębiorstwem państwowym - jaką stanowi zarząd komisaryczny - nie polepsza sprawności działania przedsiębiorstwa państwowego¹³⁴.

Przyczyną nieskuteczności działań sanacyjnych było - obok zmniejszenia wzrostu gospodarczego - wprowadzanie przez organy założycielskie¹³⁵ postępowań naprawczych z opóźnieniem. Brak reakcji na ponoszenie przez przedsiębiorstwa straty, prowadził do takiego pogorszenia ich sytuacji, że zanikała szansa naprawy, ponieważ w przedsiębiorstwach występowały już przesłanki likwidacji bądź upadłości. Opracowywane przez zarządców komisarycznych i zatwierdzane przez organy założycielskie programy naprawcze zawierały pasywne strategie naprawy. Nie wskazywały zazwyczaj przedsięwzięć mogących w istotny sposób poprawić pozycję przedsiębiorstwa ani nie określały realnych źródeł finansowania działań naprawczych.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Skuteczność postępowań naprawczych prowadzonych w latach 2000-2003 (I półrocze) w przedsiębiorstwach państwowych na podstawie art. 65 *ustawy o pp.* była znikoma. Na 246

¹³⁴ Por. również: wniosek 1, str. 7, *Informacja o sytuacji w wybranych spółkach Skarbu Państwa i przedsiębiorstwach państwowych - „Raport otwarcia” z 7 maja 2002 r.*, listopad 2003, Warszawa.

¹³⁵ Tzn. wojewodowie i Minister SP.

zakończonych postępowań naprawczych, 171 postępowań (70%) zakończyło się likwidacją lub upadłością przedsiębiorstw, a tylko w siedmiu przypadkach (2,85%) uchylono zarządy komisaryczne z powodu ustania przyczyn ich wprowadzenia. W pozostałych 68 przypadkach postępowania naprawcze zakończyły się na skutek sprywatyzowania lub skomercjalizowania przedsiębiorstw albo oddania ich w zarząd menedżerski¹³⁶.

Dyrektorzy przedsiębiorstw państwowych nie stosowali jednolitej praktyki powiadamiania o ponoszeniu przez przedsiębiorstwo straty. Tylko w 21 przypadkach (ok. 57%) na 37 skontrolowane przedsiębiorstwa, przed wprowadzeniem zarządu komisarycznego ich dyrektorzy powiadamiali na piśmie organ założycielski, radę pracowniczą oraz bank finansujący o działalności ze stratą. Organy założycielskie uznawały bowiem, że wystarczającą formą realizacji tego obowiązku, wynikającego z art. 56 *ustawy o pp.* było przysyłanie przez przedsiębiorstwa *sprawozdań finansowych F-01*. NIK krytykowała tę praktykę – pod względem legalności i celowości – ponieważ w oparciu o informacje wynikające ze sprawozdawczości, wojewodowie nie powoływali komisji w celu zbadania i oceny stanu gospodarczego przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą ze stratą i przedstawienia wniosków do czego zobowiązuje art. 56 *ust. 2 - ustawy o pp.* Przypadki nieegzekwowania obowiązku informowania o stracie oraz niepowoływania komisji stwierdzono we wszystkich skontrolowanych organach założycielskich. Skutkiem tych zaniedbań było opóźnianie i niepodejmowanie przez organy założycielskie formalnych działań sanacyjnych pomimo długotrwałego nieraz występowania w przedsiębiorstwach straty.

Zarządzenia o wszczęciu postępowania naprawczego podejmowane były na ogół poprawnie formalnie. Stwierdzono jednak przypadek wszczęcia przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego postępowania naprawczego pomimo niewystępowania przesłanek określonych w *ustawie o pp.* oraz przedwczesnego wszczęcia postępowania przez Wojewodę Śląskiego, a także niezgodny z *ustawą o pp.* cel wprowadzenia postępowania naprawczego przez Ministra SP. Większość organów założycielskich (z wyjątkiem Wojewody Lubelskiego) podejmowała decyzje o wprowadzeniu zarządów komisarycznych w trybie zgodnym z trybem określonym w *ustawie o pp.*

Wojewodowie wszczynali i przedłużali postępowania naprawcze pomimo braku rokowań naprawy gospodarki przedsiębiorstw o czym świadczy fakt zakończenia likwidacją lub upadłością 26 postępowań naprawczych (10,6% zakończonych postępowań) w ciągu pół roku od ich wszczęcia i dalszych 21 postępowań (8,5%) w ciągu kolejnego półrocza. NIK negatywnie oceniała wszczynanie takich postępowań z punktu widzenia celowości. Takich przypadków nie stwierdzono tylko wśród przedsiębiorstw dla, których funkcję organu założycielskiego pełnili: Wojewoda Kujawsko-Pomorski, Wojewoda Podkarpacki oraz Minister SP.

NIK krytycznie z punktu widzenia rzetelności oceniła sposób naboru kandydatów na zarządców komisarycznych. Organy założycielskie nie opracowały zasad naboru ani wymagań kwalifikacyjnych dla kandydatów na zarządców komisarycznych. Zarządcy wybierani byli arbitralnie a kwalifikacje i doświadczenie kandydatów nie były weryfikowane. Występowały przypadki zatrudniania byłych dyrektorów, którzy nie zapobiegli pogorszeniu wyników przedsiębiorstw jako ich zarządców komisarycznych. Negatywnych ocen o prawidłowości powoływania zarządców komisarycznych nie sformułowano jedynie w odniesieniu do Wojewody Podkarpackiego i Warmińsko-Mazurskiego.

Programy naprawy nie zawierały działań, które w istotny sposób mogły zmienić pozycję rynkową przedsiębiorstwa, co NIK negatywnie oceniała z punktu widzenia celowości, rzetelności i gospodarności. Większość zawartych w nich przedsięwzięć ograniczała się jedynie do działań doraźnych, nastawionych na obniżkę kosztów i wyprzedaż składników majątkowych. Część programów nie zawierała obiektywnych parametrów, które umożliwiłyby ocenę ich realizacji. NIK negatywnie oceniła merytoryczną zawartość programów naprawczych w 25 przedsiębiorstwach (ok. 68%) na 37 skontrolowanych.

¹³⁶ Było 6 takich przypadków, w których - zgodnie z art. 45a, pkt 1b *ustawy o pp.* wprowadzenie zarządu menedżerskiego mogło nastąpić na skutek zaistnienia przesłanek uchylecia zarządu komisarycznego.

O nierzetelności nadzoru założycielskiego nad zarządcami świadczy fakt, że realizacja programów naprawczych nie była monitorowana ani nie oceniano skuteczności działań naprawczych. Zarządcy komisaryczni nie występowali do organów założycielskich z wnioskami o wszczęcie likwidacji przedsiębiorstw pomimo braku rokowań naprawy ponieważ nie motywował ich do tego system wynagradzania. Zaledwie dwóch zarządców na 37 skontrolowanych przedsiębiorstwach wystąpiło do organów założycielskich z wnioskiem o zakończenie postępowania naprawczego, chociaż sytuacja po wszczęciu postępowania naprawczego pogorszyła się w 20 przedsiębiorstwach.

Zarządcy komisaryczni popełniali najczęściej nieprawidłowości przy zakupie środków trwałych oraz przy sprzedaży nieruchomości. Najpoważniejsze z nich dotyczyły niegospodarnego i nielegalnego dysponowania mieniem przedsiębiorstw. W następstwie stwierdzonych nieprawidłowości, skierowano po kontroli trzy zawiadomienia do prokuratorów o podejrzeniu popełnienia przestępstwa i dwa zawiadomienia do rzecznika dyscypliny finansów publicznych. Przygotowywane są kolejne dwa zawiadomienia do prokuratorów o podejrzeniu popełnienia przestępstw.

NIK jako nierzetelny oceniała nadzór organów założycielskich, które z opóźnieniem reagowały na nieprawidłowości i nie wyciągały konsekwencji w stosunku do osób winnych zaniedbań poza rozwiązywaniem z nimi umów o pracę lub umów o podobnym charakterze.

NIK negatywnie oceniła rzetelność nadzoru nad wszczynaniem i przebiegiem procesów naprawczych przedsiębiorstw państwowych dla których funkcje organów założycielskich pełnili Wojewodowie: Kujawsko-Pomorski, Zachodniopomorski, Pomorski, Lubelski, Wielkopolski, Łódzki i Śląski ze względu na zakres i skalę nieprawidłowości oraz znikomą skuteczność działań sanacyjnych.

Pozytywnie oceniła NIK nadzór, który pełnili Wojewodowie: Warmińsko-Mazurski, Opolski, Podkarpacki, Mazowiecki, Świętokrzyski oraz Minister SP.

Nieprawidłowości stwierdzone w trakcie niniejszej kontroli oszacowała NIK na łączną kwotę ok. 23 796 tys. zł, w tym :

• kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa	10 352 992,45 zł,
• uszczuplenia w dochodach SP i państw. osób prawnych	542 341,84 zł,
• inne nieprawidłowości finansowe	12 900 714,73 zł.

NIK wystąpiła z wnioskami o odzyskanie kwoty 563 895,29 zł, a do czasu sporządzenia niniejszej informacji odzyskano kwotę ok. 54 650 zł.

WNIOSKI

Wyniki kontroli postępowań naprawczych w przedsiębiorstwach państwowych wskazują na:

Konieczność wcześniejszego niż dotychczas podejmowania przez organy założycielskie działań sanacyjnych w stosunku do przedsiębiorstw ponoszących straty, a także egzekwowania od dyrektorów przedsiębiorstw państwowych ponoszących straty obowiązku informowania o stracie wynikającego z *art. 56 ustawy o pp.*

Wojewodowie powinni przywiązywać większą wagę do jakości programów naprawczych opracowywanych przez zarządców komisarycznych oraz rzetelnie monitorować realizację tych programów. Zatwierdzane programy muszą – zdaniem NIK - wskazywać narzędzia i sposoby doprowadzenia przedsiębiorstw do stałej rentowności w realnym horyzoncie czasowym.

Monitorowanie realizacji programów naprawczych powinno skutkować uchylaniem zarządów komisarycznych, w przypadku ustąpienia przyczyn ich wprowadzenia. Organy założycielskie powinny też wcześniej niż dotychczas podejmować decyzje o likwidacji przedsiębiorstw, które pomimo

prowadzonych w nich działań sanacyjnych nie rokują poprawy sytuacji ekonomicznej.

Zmianie powinien ulec sposób rekrutacji kandydatów na zarządców komisarycznych przez organy założycielskie. Niezbędne są przejrzyste procedury naboru i selekcji zapewniające, że zarządcami komisarycznymi będą osoby o odpowiednich kwalifikacjach i predyspozycjach.

Po kontroli nie skierowano wniosków do Wojewody Podkarpackiego oraz do zarządców komisarycznych: Przedsiębiorstwa Państwowej Komunikacji Samochodowej w Mielcu i Przedsiębiorstwa Transportowo-Sprzętowego "Transbud-Gorzów" w Gorzowie Wielkopolskim ponieważ kontrole w kierowanych przez nich jednostkach nie wykazały istotnych uchybień i nieprawidłowości. Wniosków nie kierowano także do syndyka Przedsiębiorstwa Zaopatrzenia Lecznictwa CEZAL w upadłości w Radomiu ponieważ kontrola dotyczyła działalności przedsiębiorstwa w okresie zarządu komisarycznego a nie w upadłości.

**Informacja o wynikach kontroli wybranych, doraźnych kontroli przekształceń
własnościowych spółek Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego**

(lipiec 2004)

PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

OGÓLNA OCENA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

Kontrola NIK ujawniła proces wyprowadzania środków z prywatyzowanych spółek przez grupę inwestorów, wykorzystujących nierzetelną pracę organów właścicielskich, przede wszystkim Ministerstwa Skarbu Państwa. Podstawowe zastrzeżenia Izby dotyczyły:

podejmowania decyzji prywatyzacyjnych bez dostatecznego określenia celów poszczególnych prywatyzacji,
przyjmowania wycen nieruchomości (sporządzanych w ramach analiz przedprywatyzacyjnych), które zostały wykonane przez osoby nie posiadające do tego uprawnień,
nierzetelnego badania wiarygodności finansowej przyszłych inwestorów,
zawierania niekorzystnych umów prywatyzacyjnych,
ograniczania się do badania zgodności *Sprawozdań z realizacji zobowiązań* z zapisami umów prywatyzacyjnych, jednakże bez weryfikacji w spółkach informacji zawartych w tych *Sprawozdaniach*,
występowania typowych mechanizmów korupcyjnych, w tym przede wszystkim braku przejrzystości prowadzonych procesów prywatyzacyjnych.

W konsekwencji:

do sporządzenia wycen wartości kontrolowanych spółek przyjęto nieprawidłowe założenia, co spowodowało, że wartość tych spółek została zaniżona łącznie o co najmniej 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 biegłej,
nabywcy akcji/udziałów wykorzystali środki w wysokości 22 mln zł z podwyższenia kapitałów, wbrew zobowiązaniom umownym, na inwestycje w inne podmioty niż spółki prywatyzowane przez Skarb Państwa,
inwestorzy nie wywiązali się z płatności za nabyte akcje/udziały, bowiem do spłaty pozostawało w dalszym ciągu blisko 22 mln zł, z tego należności przeterminowane stanowiły aż 25% tej kwoty,
dochody gminy zostały uszczuplone o ok. 5 mln zł,
poważna część postanowień umów prywatyzacyjnych, dotyczących zobowiązań ze strony inwestorów, nie została zrealizowana lub została zrealizowana niewłaściwie.

Wartość wytransferowanego majątku z nabytych spółek Izba szacuje na co najmniej 330 mln zł, z tego 276 mln zł zostało wyprowadzone do innych podmiotów niż sprywatyzowane. W konsekwencji nietrafionych i niegospodarnych działań władz sprywatyzowanych spółek, ich sytuacja ekonomiczna uległa pogorszeniu, w tym w niektórych przypadkach radykalnemu (ogłoszenie upadłości bądź likwidacja). W przypadku „Aqua” SA, pełna realizacja umowy prywatyzacyjnej może zmniejszyć dochody gminy Bielska-Białej o dalsze ok. 75 mln zł i wygenerować, niezasadnie wysoki zysk nabywcy jej akcji w kwocie ok. 140 mln zł.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Za niewłaściwe NIK uznaje podejmowanie decyzji komercjalizacyjnych i prywatyzacyjnych bez dostatecznego określenia celu prywatyzacji dla każdej, konkretnej transakcji prywatyzacyjnej. Negatywne efekty tych zaniechań dotyczyły szczególnie Spółek objętej kontrolami Grupy

*Inwestycyjnej*¹³⁷: „Wiepofama” SA, „Pref-Bud” Sp. z oo., „Weldoro” Sp. z oo., „Montin” SA, „Agram” SA, „Polfer” Sp. z oo., „Kolmex” SA, „Lubawa” Sp. z oo. i „PZKB”. Były widoczne również w kontroli prywatyzacji „Aqua” SA. NIK negatywnie ocenia przy tym fakt, że MSP nie posiadało dokumentacji dotyczącej prowadzonych przez siebie procesów przedprywatyzacyjnych lub posiadało ją w stanie niepełnym. Należy zwrócić uwagę, że zarówno nieprzejrzystość założeń, jak istotne braki dokumentacyjne projektów, mających znaczenie dla interesów finansowych Skarbu Państwa, należą do typowych mechanizmów korupcyjnych.

NIK krytycznie oceniła również przyjęcie przez MSP wycen nieruchomości, które zostały wykonane przez osoby nie posiadające uprawnień rzeczoznawcy majątkowego. Do sporządzenia wycen wartości kontrolowanych spółek przyjęto nieprawidłowe założenia, co spowodowało, że wartość Spółek *Grupy Inwestycyjnej*¹³⁸ została zaniżona o co najmniej 55 865 tys. zł.

W wyniku przyjęcia zaniżonych wycen, cena sprzedaży akcji/udziałów Spółek *Grupy Inwestycyjnej*¹³⁹ była o 43 892 tys. zł niższa od ich wartości, oszacowanej przez NIK na podstawie opinii biegłej. Wynegocjowane przez MSP ceny sprzedaży pakietów akcji/udziałów ww. Spółek stanowiły 62,5% wartości tych akcji wycenionych przez NIK. Oceniając natomiast sprzedaż przez NFI „Piaś” SA udziałów „Dragmor” Sp. z oo., Izba stwierdza, że została ona dokonana bez należytej staranności, tj. próby podjęcia dodatkowych negocjacji z drugim oferentem, co mogło przysporzyć temu Funduszowi zwiększenia wartości transakcji o kwotę w wysokości 889 tys. zł, a pozostałym funduszom (działającym z udziałem SP) możliwość zbycia posiadanych przez nich mniejszościowych udziałów „Dragmor” Sp. z oo. Biorąc pod uwagę znaczne rozproszenie udziałów mniejszościowych (udział w kapitale zakładowym każdego z NFI wynosił ok. 1,9%), ewentualna ich sprzedaż nie gwarantuje osiągnięcia ceny uzyskanej przez NFI „Piaś” S.A.

Kontrole NIK w MSP i Spółkach nabytych przez panią Elżbietę Błaszczuk lub podmioty od niej zależne wskazują, że postanowienia *Umów sprzedaży* dotyczące podwyższania kapitałów, zobowiązań inwestycyjnych i pracowniczych oraz sprawozdawczości nie zostały zrealizowane lub zostały zrealizowane niewłaściwie.

Stwierdzone przez Izbę nieprawidłowości dotyczyły podwyższenia kapitału akcyjnego „Montin” SA nie tylko ze środków Kupującego ale i ze środków inwestorów zewnętrznych. W rezultacie, Kupujący wniósł wkład pieniężny niższy od wymaganego o 2 020 tys. zł. Ponadto, NIK stwierdziła zagrożenie – w wyniku dokonanych operacji kapitałowych – dla prawidłowej realizacji *Umowy sprzedaży „Wiepofama” SA* oraz brak wpisu do księgi udziałów „Pref-Bud” Sp. z oo. zastawu ustanowionego na rzecz SP na udziałach będących własnością Kupującego.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację przez Inwestorów zobowiązań inwestycyjnych określonych w *Umowach sprzedaży*, bowiem w pięciu na sześć skontrolowanych Spółek *Grupy Inwestycyjnej* Izba stwierdziła istotne nieprawidłowości. Dotyczyły one przede wszystkim:

niewłaściwego zaliczenia do *Gwarantowanych Inwestycji* środków – pochodzących z reinwestowania przychodów ze sprzedaży majątku trwałego „Montin” SA – wydatkowanych na nabycie akcji „Montin-Produkcja” SA oraz niezrealizowania zobowiązań w pełnej wysokości i wprowadzenia przy tym w błąd Ministra Skarbu Państwa, co miało na celu obejście postanowień *Umowy sprzedaży „Montin” SA*,

realizacji zobowiązań inwestycyjnych z naruszeniem zasady legalności działania, bowiem ich zakres i źródło finansowania nie spełniały warunków określonych w *Umowie sprzedaży akcji „Agram” SA*,

nieuzasadnionego ekonomicznie lokowania środków z podwyższenia kapitału „Polfer” SA w zakup akcji obcych,

naruszania zasady reprezentacji zewnętrznej i zasady konkurencyjności oraz możliwym konflikcie interesów w realizacji zobowiązań wobec „Pref-Bud” Sp. z oo.,

¹³⁷ Dokładniejsze określenie *Grupy Inwestycyjnej* przedstawiono w pkt. 15 *Informacji*.

¹³⁸ Oprócz „Lubawa” Sp. z oo., której wyceny MSP nie posiadało i „Weldoro” Sp. z oo.

¹³⁹ Oprócz „Lubawa” Sp. z oo.

działań na szkodę „Weldoro” Sp. z oo., co polegało na zawyżeniu wartości nabywanych maszyn w stosunku do ich wartości rynkowej.

W wyniku niedoprecyzowania *Umów sprzedaży*, Kupujący wykorzystali środki z podwyższenia kapitałów przeznaczone na realizację zobowiązań umownych, na inwestycje w inne spółki. W konsekwencji, zasilone kapitałowo zostały właśnie one, zamiast Spółek prywatyzowanych przez Skarb Państwa. Izba szacuje wysokość wytransferowanych środków pochodzących z podwyższenia kapitałów Spółek *Grupy Inwestycyjnej*¹⁴⁰ na około 56 650 tys. zł. *Informacji* Podobna sytuacja wystąpiła w Zakładach Mięsnych „Kościerzyna” SA, które wydatkowały o 1 647 tys. zł mniej od wartości zobowiązań umownych, natomiast środki przeznaczone na inwestycje i rozwój w wysokości 7 020 tys. zł wykorzystwały na zakup akcji/udziałów innych spółek.

Zobowiązania pracownicze zawarte w *Umowach sprzedaży* kontrolowanych Spółek *Grupy Inwestycyjnej* zostały, zdaniem NIK, zrealizowane. Zwrócić jednak należy przy tym uwagę, że mimo utrzymania liczby etatów w okresach określonych w *Umowach sprzedaży*, liczba zatrudnionych w okresie od podpisania tych *Umów* już do końca 2002 r. zmniejszyła się aż o blisko 40%.

Najwyższa Izba Kontroli, w pięciu (z wyjątkiem „Agram” SA) na sześć zbadanych przypadków, stwierdziła nieprawidłowości po stronie Kupujących bądź Spółek *Grupy Inwestycyjnej*, w zakresie sprawozdawania delegaturom MSP o realizacji zobowiązań określonych w *Umowach sprzedaży*. Do nieprawidłowości tych należały: niesporządzanie bądź nieterminowe przekazywanie *Sprawozdań z realizacji zobowiązań umownych*, przysyłanie niepełnych *Sprawozdań* oraz niezgodne z prawdą informowanie o realizacji zobowiązań inwestycyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie – pod względem rzetelności – oceniła brak reakcji delegatur MSP na niesporządzanie bądź nieterminowe przekazywanie *Sprawozdań z realizacji zobowiązań umownych*. Nadzór delegatur MSP nad realizacją zobowiązań pozacenowych ograniczał się jedynie do badania zgodności *Sprawozdań z Umowami sprzedaży Spółek z Grupy Inwestycyjnej*, bez ich weryfikacji w tych Spółkach, mimo że taką możliwość dawały im zapisy umów prywatyzacyjnych. Z wyjątkiem nieuzasadnionego odstąpienia MSP od wniesienia do sądu pozwu o zapłatę kar umownych w wysokości 1 186 tys. zł z tytułu niewykonania zobowiązań inwestycyjnych w ZM „Kościerzyna” SA, nadzór ten nad realizacją zobowiązań cenowych nie budził większych zastrzeżeń Izby.

Do 31 marca 2003 r. z prywatyzacji Spółek *Grupy Inwestycyjnej* Skarb Państwa uzyskał przychody w wysokości 67 434 tys. zł. Koszty prywatyzacji tych podmiotów¹⁴¹ poniesione przez Skarb Państwa były relatywnie niskie, wyniosły 169 tys. zł. NIK zwróciła jednak uwagę, że na połowę 2003 r. do spłaty pozostawało w dalszym ciągu 21 894 tys. zł, z tego należności przeterminowane stanowiły aż 25% tej kwoty.

Procesy prywatyzacyjne są w szczególności zagrożone korupcją. W tym kontekście, poważny niepokój muszą budzić ustalenia NIK dotyczące:

- przedumownych uzgodnień Kupującego w zakresie odsprzedaży jeszcze nie nabytych akcji SP, a następnie wyrażania zgody Kupującemu przez MSP na odsprzedaż nabytych akcji innemu podmiotowi biorącemu udział w przetargu („Montin” SA),
- wybór przez MSP na Inwestora w zbywanej Spółce („Weldoro” Sp. z oo.) osoby nie wywiązującej się z płatności za nabyte wcześniej akcje/udziały Spółek SP,
- zatrudniania byłych wysokich urzędników MSP i MWGZ we władzach Spółek prywatyzowanych lub nadzorowanych przez te Ministerstwa („Kolmex” SA, „Wiepofama” SA, „Polfer” SA, „Pref-Bud” Sp. z oo., „Lubawa” SA),
- przeprowadzenia rokowań w sprawie wyboru najkorzystniejszej oferty na zakup akcji „Kolmex” SA z naruszeniem zasady konkurencyjności ofert,
- zaakceptowania oferty nabywców akcji ZM „Kościerzyna” SA bez rzetelnej jej analizy w zakresie wypłacalności Inwestorów,

¹⁴⁰ Oprócz „Weldoro” Sp. z oo., „Lubawa” Sp. z oo. i „PZKB”.

¹⁴¹ Oprócz p.p. „Weldoro”.

- działań *Zespołu do przeprowadzenia rokowań Urzędu Miasta Bielska-Białej* (w tym b. Prezydenta Miasta Bielska-Białej jako jego Przewodniczącego) polegających na zignorowaniu zasady uczciwej konkurencji w procedurze rokowań zbycia akcji „Aqua” SA; działań Zarządu Miasta Bielska-Białej dotyczących nieuprawnionego upoufniania *Umowy o współpracy*, wprowadzaniu do niej zmian bez uzyskania akceptacji tego faktu przez Radę Miejską oraz niejasnym formułowaniu jej postanowień; zatrudnienia Prezydenta Miasta Bielska-Białej w Spółce przez niego sprywatyzowanej.

Izba stwierdziła szereg nielegalnych i niegospodarnych działań podejmowanych w Spółkach z *Grupy Inwestycyjnej* już po zakończeniu *okresu inwestycyjnego* lub niezwiązanych z realizacją *Umów sprzedaży*. Działania powyższe Izba stwierdziła również w „Dragmor” Sp. z oo. Do najistotniejszych nieprawidłowości należały:

- zakup obligacji niezgodny z postanowieniami *Kodeksu spółek handlowych*¹⁴², tj. wykraczający poza zakres czynności likwidacyjnych i naruszający zasadę konkurencyjności („Montin” SA),
- angażowanie majątku Spółki w inwestycje nie przynoszące wymiernych korzyści finansowych, poniesienie nieuzasadnionych wydatków za wynajmowane biuro oraz nierozliczenie i niewyegzekwowanie zwrotu udzielonych zaliczek („Agram” SA),
- wniesienie majątku jednego z dwóch zakładów „Polfer” SA do podmiotu, którego udziałowcami zostali – bez uiszczenia opłaty za nabywane udziały – członkowie władz Spółki,
- generowanie strat oraz kosztów w transakcjach nabywania akcji i sprzedaży udziałów („Wiepofama” SA),
- obarczone wysokim ryzykiem gospodarczym, nabycie przez „Dragmor” Sp. z oo. papierów wartościowych wyemitowanych przez spółkę dominującą i udzielenie tej spółce pożyczek.

W konsekwencji niegospodarnych działań władz sprywatyzowanych Spółek, ich sytuacja ekonomiczno-finansowa uległa pogorszeniu wynikiem czego było m.in.:

- ogłoszenie upadłości („Weldoro” Sp. z oo., „Agram” SA, ZM „Kościierzyna” SA),
- likwidacja z przyczyn ekonomicznych („Montin” SA),
- zmniejszenie o ponad 80% rzeczowego majątku trwałego („Polfer” SA),
- 16-krotny wzrost – dominujących w strukturze kapitałów obcych – zobowiązań krótkoterminowych („Wiepofama” SA),
- zagrożenie dalszej działalności („Pref-Bud” Sp. z oo.),
- brak środków finansowych – wynikający z nieuzasadnionego zakupu papierów wartościowych i udzielenia pożyczek – na odnowienie zdekapitalizowanego majątku („Dragmor” Sp. z oo.).

Przeprowadzone w MSP i Spółkach *Grupy Inwestycyjnej* kontrole, pozwalają na ocenę, że przedstawione w wyjaśnieniach dla NIK przez Ministra Skarbu Państwa cele szczególne prywatyzacji nie zostały osiągnięte. Ustalenia NIK wskazują bowiem, że:

- nie „zmaksymalizowano przychodów” z prywatyzacji, tj. uzyskano ze sprzedaży akcji/udziałów tych Spółek mniej niż wynosiła ich wartość oszacowana przez NIK,
- nieskutecznie „zapewniono przedsiębiorstwom możliwość rozwoju poprzez nałożenie na Inwestorów zobowiązań inwestycyjnych” bowiem w wyniku niedoprecyzowania zapisów *Umów sprzedaży* Kupujący wykorzystali środki z podwyższenia kapitałów w wysokości około 56 mln zł w inwestycje w inne spółki, a nie w prywatyzowane Spółki Skarbu Państwa,
- mimo „zapewnienia zawarcia pomiędzy Inwestorami a związkami zawodowymi *Pakietów Socjalnych*”, poziom zatrudnienia w kontrolowanych Spółkach, już po zakończeniu okresów obowiązywania tych *Pakietów*, zmniejszył się radykalnie,
- mimo „stworzenia możliwości wsparcia częstokroć słabych kapitałowo Inwestorów krajowych poprzez opcję rozłożenia na raty płatności wynikającej z *Umowy sprzedaży*”, wsparcie to okazało się nieskuteczne, bowiem Inwestorzy nie wywiązywali się z płatności rat, a ich zadłużenie z tego tytułu było mimo wszystko wysokie.

¹⁴² *Ustawa z dnia 8 listopada 2000 r. Kodeks spółek handlowych* (Dz. U. z 2001 r. Nr 102, poz. 1117 ze zm.).

Głównym skutkiem działania inwestora, pani Elżbiety Błaszczuk (i podmiotów od niej zależnych), nie było utrzymanie i rozwijanie działalności Spółek nabywanych od Skarbu Państwa (do czego zobowiązała się w umowach prywatyzacyjnych) ale wyprowadzenie z tych Spółek atrakcyjnego majątku – zlokalizowanego w centrach dużych miast – do innych podmiotów. Wartość wytransferowanego majątku ze sprywatyzowanych Spółek Izba szacuje na co najmniej 271 789 tys. zł, z tego 217 832 tys. zł zostało wyprowadzone do innych podmiotów niż sprywatyzowane. Mimo, że w dalszym ciągu *Grupa Inwestycyjna* istnieje, to jej kondycja była zła. Egzystencję swoją zakończyły natomiast *Grupy*: „*Montin*”, „*Agram*” i ZM „*Kościierzyna*”. Rozwiązanie pierwszej z nich spowodowane było trudną sytuacją spółek tej *Grupy*. W przypadku *Grupy* „*Agram*”, spółki wchodzące w jej skład nie funkcjonowały bądź funkcjonowanie to było zagrożone. Rozpad natomiast *Grupy* ZM „*Kościierzyna*” był w głównej mierze rezultatem niegospodarnych zakupów akcji/udziałów spółek z grupy skupionej wokół ZM „*Kościierzyna*” SA. Z tytułu tworzenia grupy kapitałowej Spółka wydatkowała 7 844 tys. zł.

Dotychczasowa realizacja zobowiązań określonych w *Umowie o współpracy* skutkowałą działaniem niegospodarnym, polegającym na uszczupleniu dochodów Gminy Bielsko-Biała z dywidendy od akcji w „*Aqua*” SA w wysokości 5 087 tys. zł. Negatywnie Izba oceniła ponadto kształtowanie – w sposób niekorzystny dla odbiorców, a korzystny dla inwestora zagranicznego – cen za dostawy wody i odprowadzanie ścieków bez uwzględnienia wszystkich realnych czynników mających wpływ na ich wysokość. Przeznaczenie natomiast środków z kapitału rezerwowego „*Aqua*” SA w wysokości 12 396 tys. zł na dywidendę było skutkiem maksymalizacji wartości dywidendy Spółki tak, aby zapewnić inwestorowi zagranicznemu jak najszybszy zwrot środków finansowych zainwestowanych w nabycie akcji Spółki.

Ustalone w wyniku poszczególnych postępowań kontrolnych NIK nieprawidłowości, wyrażone w formie pieniężnej dotyczyły przede wszystkim:

Udział grup kapitałowych w przekształceniach własnościowych mienia Skarbu Państwa

zaniżenia wycen wartości Spółek z *Grupy Inwestycyjnej* o co najmniej 28 101 tys. zł;

sprzedaży akcji/udziałów Spółek z *Grupy Inwestycyjnej* o 23 867 tys. zł poniżej ich wartości, oszacowanej przez NIK;

wykorzystania środków z podwyższenia kapitałów w wysokości 22 000 tys. zł przeznaczonych na realizację zobowiązań umownych tych Spółek, na inwestycje w inne spółki;

wyprowadzenia majątku ze skontrolowanych Spółek *Grupy Inwestycyjnej* o wartości 234 615 tys. zł;

1) Działania Zarządu Miasta Bielska-Białej w zakresie wykonywania praw z akcji spółki „Aqua” SA

przeznaczenia środków z kapitału rezerwowego „*Aqua*” SA w wysokości 12 396 tys. zł na dywidendę, a nie na jej rozwój;

uszczuplenia dochodów Gminy Bielska-Białej z dywidendy od akcji „*Aqua*” SA w wysokości 5 087 tys. zł;

2) Prywatyzacja „Kolmex” SA

zaniżenia oszacowania wartości „*Kolmex*” SA o 27 764 tys. zł;

sprzedaży akcji Spółki o 20 025 tys. zł poniżej ich wartości, szacowanej przez NIK;

nabywania papierów dłużnych i akcji spółek, co doprowadziło do wytransferowania ze Spółki kwoty 34 649 tys. zł;

3) Prywatyzacja Zakładów Mięśnych w Kościierzynie

niegospodarnego zakupu akcji ZM w Kościanie SA za kwotę 5 082 tys. zł;

nieuzasadnionego zakupu akcji ZM w Lesznie Sp. z oo. za kwotę 1 912 tys. zł i finansowania tej inwestycji kredytem bankowym w wysokości 918 tys. zł bez uwzględnienia finansowych tego konsekwencji dla ZM „Kościerzyna” SA;

niezrealizowania zobowiązań inwestycyjnych w wysokości 1 647 tys. zł.

nieuiszczenia zapłaty w wysokości 1 350 tys. zł za objęte akcje ZM „Kościerzyna” SA;

niewystosowania pozwu o zapłatę kar umownych wraz z ustawowymi od nich odsetkami w wysokości 1 186 tys. zł z tytułu niewykonania zobowiązań inwestycyjnych w ZM „Kościerzyna” SA;

narażenia Spółki na poniesienie nieuzasadnionych strat w wysokości 850 tys. zł, spowodowanych finansowaniem pośrednika przy zakupie akcji ZM w Kościanie SA;

4) *Działalność „Dragmor” Sp. z oo.*

nieuzasadnionego nabywania weksli wystawionych przez spółkę dominującą i udzielenia jej pożyczek, co doprowadziło do wytransferowania 38 407 tys. zł z „Dragmor” Sp. z oo;

sprzedaży przez NFI „Piast” (spółki z udziałem SP) udziałów „Dragmor” Sp. z oo. po cenie niższej o 889 tys. zł od możliwej do osiągnięcia.

Uszczuplenia w dochodach Skarbu Państwa (gminy) wyniosły 55 942 tys. zł, natomiast inne nieprawidłowości finansowe – 452 444 tys. zł. Izba podjęła działania mające na celu odzyskanie łącznie kwoty 34 733 tys. zł, z czego do zakończenia kontroli odzyskano 15 857 tys. zł. Po zakończeniu kontroli, kierownicy kontrolowanych jednostek poinformowali Izbę o odzyskaniu kolejnych 6 996 tys. zł.

UWAGI KOŃCOWE I WNIOSKI

Wyniki kontroli wskazują na konieczność wdrożenia przez MSP następujących usprawnień systemowych, mających na celu zwiększenie przejrzystości i sprawności procesów prywatyzacyjnych:

Przyjęcia zasady zamieszczania w decyzjach prywatyzacyjnych celu prywatyzacji poszczególnych podmiotów, wraz z uzasadnieniem.

Wprowadzania do umów na sporządzenie wycen prywatyzowanych podmiotów, obligatoryjnego wymogu wykonania wycen nieruchomości przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego.

Wprowadzenia obowiązku rzetelnego badania wzajemnych powiązań kapitałowych i personalnych podmiotów i osób kupujących akcje/udziały spółek SP.

Szczegółowe sprawdzanie wiarygodności i rzetelności inwestorów w przypadku rozkładania ich płatności, wynikających z umów prywatyzacyjnych, na raty.

Eliminowanie z udziału w prywatyzacjach wszystkich niesolidnych inwestorów, a szczególnie tych, którzy nie wywiązują się z płatności za nabyte spółki Skarbu Państwa.

Zweryfikowanie dotychczasowego systemu nadzoru, prowadzonego przez delegatury MSP nad realizacją umów prywatyzacyjnych.

Powyższe wnioski pokontrolne zostały częściowo zrealizowane przez Ministerstwo Skarbu Państwa. Pismem z 6 lipca 2004 r. pan Jacek Socha - Minister Skarbu Państwa, nie zgodził z wnioskami 3, 4 i 5. Jego zdaniem, to na doradcach prywatyzacyjnych, a nie na MSP, spoczywa obowiązek badania wzajemnych powiązań, sprawdzania wiarygodności i eliminowania niesolidnych inwestorów. NIK

zauważa, że to od MSP zależy sposób sformułowania umowy z doradcą oraz weryfikacja jego prac. Ponadto, nie ma uzasadnienia pomijanie przez MSP własnych informacji o niesolidnych inwestorach.

Odnosnie realizacji wniosku nr 1 Minister informował, że „przepisy prawa nie uprawniają Ministra Skarbu Państwa do wydawania decyzji administracyjnych w przedmiocie określania celu prywatyzacji poszczególnej spółki”. Izba nie wnioskowała o zamieszczanie celu prywatyzacji w decyzjach administracyjnych, lecz w decyzjach prywatyzacyjnych, takich jak np.: wnioski departamentów merytorycznych MSP o wszczęcie prywatyzacji konkretnej spółki, dokumenty powołujące zespoły ds. odbioru analiz prywatyzacyjnych, decyzje powołujące komisje ds. przeprowadzenia przetargu (rokowań). Kolegium NIK w uchwale w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego uznało, że „wniosek ten powinien być traktowany przez Ministra jako wniosek *de lege ferenda*; tym bardziej, że Minister Skarbu Państwa ma możliwość przedkładania inicjatyw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów, co mogłoby wniosek ten prawnie usankcjonować”.

W związku z powyższym, NIK wnioskuje do Prezesa Rady Ministrów o weryfikację poglądów Ministra Skarbu Państwa w powyższych sprawach, ponieważ mogą one istotnie zagrozić interesom Skarbu Państwa w kolejnych prywatyzacjach.

Problematyka dotycząca celu prywatyzacji została szeroko opisana w niniejszej *Informacji*. Cel ten bowiem nie był określany w dostateczny sposób¹⁴³, choć jest on jednym z najistotniejszych elementów w procedurze prowadzenia przekształceń własnościowych. Cel prywatyzacji powinien być określany przez przedsiębiorstwa państwowe (województw, Ministerstwo) już przy wyborze ścieżki prywatyzacyjnej (pośrednia, bezpośrednia, NFI itd.). Cel ten powinien być następnie precyzowany (korygowany) na etapie komercjalizacji. Ostateczny, wynikający z prywatyzacyjnej polityki państwa cel prywatyzacji powinien zostać określony w momencie podejmowania przez Ministra Skarbu Państwa (województw) decyzji prywatyzacyjnej dotyczącej konkretnego prywatyzowanego podmiotu. Mając na uwadze, że ogólnym, długofalowym celem prywatyzacji jest dokonanie takich przekształceń własnościowych, aby zapewnić przeważający udział sektora prywatnego w gospodarce krajowej, to jednak precyzyjne określanie – wynikającego z polityki prywatyzacyjnej Rządu i optymalnego dla przedsiębiorstwa państwowego – celu prywatyzacji jednostkowej, który determinowałby wybór sposobu i trybu jego prywatyzacji sprzyjałoby transparentności procesu prywatyzacji i umożliwiłoby prawidłową ocenę efektów prywatyzacji w odniesieniu do założeń, które miały zostać z niej osiągnięte. Zasadne zatem jest – z uwagi na nieokreślanie (bądź zbyt ogólnikowe określanie) celu prywatyzacji – ustawowe zobowiązanie Ministra Skarbu Państwa (województw) do precyzyjnego określania celu prywatyzacji konkretnego podmiotu.

¹⁴³ Jak wykazała np. kontrola *Prywatyzacji „Kolmex” SA*.