Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2002 roku

Sprawozdanie z działalności
Najwyższej Izby Kontroli
w 2002 roku
zatwierdzone zostało
przez
Kolegium Najwyższej Izby
Kontroli
w dniu 11 czerwca 2003 roku

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Mirosław SEKUŁA

Sprawozdanie z działalności
Najwyższej Izby Kontroli
w 2002 roku
przygotował
Departament
Strategii Kontrolnej

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Mirosław Sekuła

Szanowni Państwo

Niebawem miną dwa lata, odkąd zgodnie z wolą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej objąłem urząd prezesa Najwyższej Izby Kontroli. W słowie wstępnym do *Sprawozdania z działalności NIK w 2001 r.* stwierdziłem, że zastałem Izbę w dobrej kondycji. Było to zasługą moich szacownych poprzedników. Piastując zaszczytne stanowisko prezesa naczelnego organu kontroli państwowej staram się zachować wszystko to, co dobre, mając jednocześnie świadomość, że świat podlega nieustannym przemianom, a otaczająca nas rzeczywistość stwarza coraz to nowe wyzwania. Sprostać nim musi również NIK. Obecnie, w czasach napięć i gwałtownych zmian w naszym kraju, Najwyższa Izba Kontroli stanowi przykład instytucji, w której stabilność, konsekwencja i kontynuacja stanowią jej niezaprzeczalne wartości. Tak jak zapisaliśmy w dokumencie *Strategia NIK – Misja i Wizja*, chcemy zawsze kierować się fundamentalnymi wartościami i zasadami, takimi jak: służba społeczeństwu i państwu, obiektywizm i bezstronność, otwartość i stałość ocen, a także etyka i perfekcja zawodowa. Trudno o to zwłaszcza dzisiaj, gdy na co dzień towarzyszy nam jakże powszechna deprecjacja wartości i autorytetów, dotycząca zwłaszcza instytucji i osób życia publicznego.

W ubiegłym roku minął trzyletni okres realizacji przyjętego w 1999 r. przez Kolegium NIK strategicznego planu działań kontrolnych na lata 2000 – 2002. Plan ten zakładał realizację siedmiu priorytetowych kierunków kontroli: finansów publicznych, gospodarowania majątkiem publicznym, wdrażania reform ustrojowych, działalności państwa w rozwiązywaniu najważniejszych problemów społecznych, bezpieczeństwa wewnętrznego, procesów integracyjnych oraz działań antykorupcyjnych. W sporządzanych w tym okresie sprawozdaniach z dzia-

łalności NIK przypominaliśmy ważniejsze ustalenia oraz oceny i wnioski wynikające z przeprowadzonych kontroli, starając się jednocześnie postawić bardziej ogólną diagnozę stanu państwa w poszczególnych sferach jego aktywności. Wskazywaliśmy na nieprawidłowości oraz związane z nimi realne zagrożenia, przede wszystkim na korupcję, uznając ją za zjawisko stanowiące wyraz instytucjonalnej niewydolności państwa. Zarówno w sprawozdaniach jak i odrębnych opracowaniach zwracaliśmy uwagę na luki w prawie, dysfunkcje w organizacji instytucji publicznych, błędy w stosowanych przez nie procesach decyzyjnych. Nie tylko pisaliśmy o mechanizmach sprzyjających występowaniu korupcji, ale proponowaliśmy również rozwiązania o charakterze systemowym, mające na celu wyeliminowanie, lub przynajmniej ograniczenie tej niebezpiecznej patologii.

W kontekście ujawnianych przez NIK wyników kontroli, gdy opinia publiczna dowiaduje się o poważnych nieprawidłowościach w pozyskiwaniu dochodów, niefrasobliwości z jaką niejednokrotnie wydatkowane są środki finansowe pochodzące z naszych podatków, o braku dbałości o majątek publiczny, wykorzystywaniu stanowisk dla osiągnięcia korzyści materialnych, zawsze pojawiają się pytania o skuteczność kontroli. Odpowiedź może być tylko jedna. Właściwe organy państwa powinny wykazywać większą determinację i konsekwencję w działaniu, korzystając zdecydowanie ze swoich uprawnień – dla dobra wspólnego. Pragnę w tym miejscu dodać, że Najwyższa Izba Kontroli stara się również aktywnie oddziaływać na instytucje publiczne, podejmując bardziej aktywną współpracę z innymi organami kontroli, wspierając ideę sprawnie funkcjonujących i wiarygodnych systemów audytu i kontroli wewnętrznej w urzędach administracji publicznej.

Szanowni Państwo,

w tym miesiącu mieliśmy do czynienia z doniosłym wydarzeniem. W ogólnokrajowym referendum Naród wypowiedział się za przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, widząc szansę dla naszego kraju w strukturach zjednoczonej Europy. Mogę zapewnić, że Izba jest należycie przygotowana do wymogów wynikających z przyszłego członkostwa w Unii. Rok miniony był okresem wytężonej działalności, skoncentrowanej na rozwijaniu i doskonaleniu metodyki kontroli, której zwieńczeniem jest opracowany w Izbie podręcznik kontrolera.

W prowadzonych pracach wykorzystujemy zarówno doświadczenia własne, jak i najwyższych organów kontroli innych państw. Bez kompleksów poddajemy się też ocenie ekspertów zagranicznych. Po dokonanym na przełomie 2000 i 2001 roku *przeglądzie partnerskim*, aktualnie Izba uczestniczy w programie współpracy bliźniaczej *twinning light*, w której bierze udział Narodowy Urząd Kontroli Wielkiej Brytanii. Naszym celem jest zarówno uzyskanie opinii i porad dotyczących stosowanej metodyki kontroli, jak też nakreślenie kierunków niezbędnych zmian w tej dziedzinie. Chcemy mieć pewność, że w chwili przystąpienia do Unii Izba spełniać będzie wszystkie standardy i kryteria wymagane od nowoczesnego najwyższego organu kontroli. Odczuwamy dużą satysfakcję, że nasz dorobek oraz podjęte już starania, mające na celu jak najlepsze przygotowanie Izby do warunków członkostwa w Unii Europejskiej spotkały się z uznaniem, czego wyrazem była pozytywna ocena Komisji Europejskiej w tej sprawie.

Przedkładając *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2002 r,* w którym przedstawiliśmy nasze działania i osiągnięcia, poddajemy się osądowi Państwa. Mamy też świadomość, że wszystko można zrobić lepiej, a merytorycznie zasadna krytyka zawsze jest motorem dalszego rozwoju.

Mirosław Sekuła

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

Nasze działania, osiągnięcia i sukcesy w 2002 r.

- 175 tematów zakończonych kontroli planowych
- 275 tematów kontroli doraźnych
- 3770 skontrolowanych jednostek
- 4207 przekazanych wystąpień pokontrolnych
- 177 informacji o wynikach kontroli przedłożonych Sejmowi
- 13 informacji przesłanych organom szczebla wojewódzkiego
- 137 sformułowanych wniosków *de lege ferenda*
- 336 mln zł kwot odzyskanych w wyniku kontroli
- 3 seminaryjne posiedzenia Kolegium NIK z udziałem przedstawicieli świata nauki i osób znanych w życiu publicznym

- gospodarz:
  Drugiego Europejskiego Seminarium Kontroli Środowiska *Międzynarodowe kontrole środowiska*
  IV Warsztatów Grupy Roboczej *Podręczniki kontroli* zorganizowanych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy i SIGMA
- pozytywna ocena Izby dokonana przez Komisję Europejską w *Raporcie okresowym o postępach Polski na drodze do członkostwa* z 9 października 2002 r.

Nadzór nad jednostkami organizacyjnymi NIK

Prezes NIK
Mirosław Sekuła

Wiceprezes
Jacek Jezierski

- Departament Budżetu i Finansów
- Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
- Delegatura w Bydgoszczy
- Delegatura w Poznaniu
- Delegatura w Szczecinie
- Delegatura w Zielonej Górze

Wiceprezes
Piotr Kownacki

- Departament Administracji Publicznej
- Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia
- Delegatura w Białymstoku
- Delegatura w Gdańsku
- Delegatura w Olsztynie
- Delegatura w Warszawie

Wiceprezes
Krzysztof Szwedowski

- Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
- Departament Komunikacji i Systemów Transportowych
- Delegatura w Katowicach
- Delegatura w Łodzi
- Delegatura w Opolu
- Delegatura we Wrocławiu

Wiceprezes
Zbigniew Wesołowski

- Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
- Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego
- Delegatura w Kielcach
- Delegatura w Krakowie
- Delegatura w Lublinie
- Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor Generalny
Józef Górny

- Departament Gospodarczy
- Departament Ochrony Informacji Niejawnych
- Departament Prawno - Organizacyjny
- Departament Prezydialny
- Departament Rachunkowości
- Departament Strategii Kontrolnej

Działalność kontrolna

Aktywność kontrolna Izby koncentruje się na najważniejszych sprawach funkcjonowania państwa. Każdego roku Izba przedkłada Sejmowi *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*. W dokumencie tym prezentowane są uogólnione wyniki kontroli przeprowadzonych u dysponentów głównych budżetu państwa oraz w wybranych jednostkach sektora finansów publicznych.

Źródłem aktualnej wiedzy o działalności organów państwa i innych podmiotów życia publicznego finansowanych z pieniędzy podatników są informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli. W ubiegłym roku NIK przedłożyła Sejmowi 196 takich dokumentów. Przedstawione w nich oceny i wnioski koncentrują się na zagadnieniach o charakterze systemowym, w tym dotyczących konieczności dokonania niezbędnych zmian w regulacjach prawnych.

Za pośrednictwem upoważnionych pracowników NIK stanowisko Izby w sprawach będących wcześniej przedmiotem kontroli prezentowane jest również w toku prac komisji parlamentarnych. W roku ubiegłym przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli uczestniczyli w około 700 posiedzeniach komisji sejmowych, w tym komisji nadzwyczajnych, powołanych do przygotowania projektów szczególnie ważnych aktów normatywnych. W *Sprawozdaniu z działalności NIK*, w ujęciu przekrojowym, prezentowane są oceny i uwagi Izby wynikające z większości kontroli przeprowadzonych w trakcie danego roku.

W skład Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wchodzą:

Prezes NIK, wiceprezesi i dyrektor generalny NIK

przedstawiciele nauk prawnych i ekonomicznych:

Elżbieta Chojna – Duch
– prof. nauk prawnych w Uniwersytecie Warszawskim

Zbigniew Dworzecki
– prof. nauk ekonom. w Szkole Głównej Handlowej

Tadeusz Reniusz Janusz
– prof. nauk ekonom. w Uniwersytecie Łódzkim

Adam Jaroszyński
– prof. nauk prawnych w Uniwersytecie Warszawskim

Antoni Kantecki
– prof. nauk ekonom. w Szkole Głównej Handlowej

Piotr Kruszyński
– prof. nauk prawnych w Uniwersytecie Warszawskim

Czesław Martysz
– dr hab. nauk prawnych w Uniwersytecie Śląskim

dyrektorzy jednostek organizacyjnych NIK i doradcy Prezesa NIK:

Waldemar Długołęcki
– dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów

Mieczysław Kosmalski
– dyrektor Delegatury NIK w Katowicach

Bogusław Mozga
– dyrektor Departamentu Strategii Kontrolnej (Sekretarz Kolegium NIK)

Józef Płoskonka
– doradca Prezesa NIK

Alicja Pomorska
– doradca Prezesa NIK

Jarosław Wenderlich
– dyrektor Delegatury NIK w Bydgoszczy

Marek Zająkała
– dyrektor Departamentu Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia

W 2002 r. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli obradowało na 15 posiedzeniach.

Obecność na arenie międzynarodowej

W ubiegłym roku współpraca międzynarodowa NIK zogniskowana była na przygotowaniu Izby do funkcjonowania w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej, w tym dostosowaniu metodyki prowadzenia kontroli do najnowocześniejszych, światowych rozwiązań w tym zakresie. Do podstawowych form współpracy zaliczyć należy udział pracowników NIK w seminariach, szkoleniach, stażach, spotkaniach eksperckich, a także uczestnictwo w kontrolach międzynarodowych.

Obecność Izby na arenie międzynarodowej ma wymiar praktyczny. Z jednej strony chodzi o wzbogacenie metodyki prowadzenia kontroli przez wymianę doświadczeń z innymi najwyższymi organami kontroli i zrzeszającymi je organizacjami, z drugiej zaś o przedstawienie własnych dokonań. Przykładem takich działań była przyjęta z dużym zainteresowaniem prezentacja standardów kontroli NIK, dokonana przez przedstawicieli Izby w czerwcu ubiegłego roku w trakcie spotkania w Sofii, zorganizowanego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy i Program SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries). Program jest wspólną inicjatywą Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i Wspólnot Europejskich, zawiązaną w marcu 1982 r. dla wsparcia działań krajów Europy Środkowej i Wschodniej w działaniach na rzecz reform administracji publicznej.

Przygotowanie NIK do warunków członkostwa w Unii Europejskiej

Polska realizuje międzynarodowe standardy dotyczące statusu prawnego najwyższego organu kontroli. Ramy prawne funkcjonowania Najwyższej Izby Kontroli zostały określone w sposób spójny i wyczerpujący, spełniający międzynarodowe wymagania w tym zakresie.

Izba stale rozwija i unowocześnia metodykę kontroli, korzystając zarówno z doświadczeń własnych, jak i najwyższych organów kontroli innych państw. Zgodnie z zaleceniami ekspertów zewnętrznych opracowano *Podręcznik kontrolera*, zawierający standardy kontroli NIK oraz związane z nimi wytyczne metodyczne. Służą one zapewnieniu jednolitej praktyki stosowania przyjętych standardów przez pracowników wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne. Treść podręcznika konsultowana jest z ekspertami z Narodowego Urzędu Kontroli Wielkiej Brytanii – w ramach programu *twinning light*.

Dotychczasowe wysiłki Izby, mające na celu jak najlepsze przygotowanie NIK do wymogów Unii, spotkały się z uznaniem na forum międzynarodowym. W *Raporcie okresowym o postępach Polski na drodze do członkostwa* z października 2002 r. Komisja Europejska pozytywnie oceniła dotychczasowe dokonania Najwyższej Izby Kontroli w zakresie działań dostosowawczych, stwierdzając m.in., że Izba *spełnia kryteria właściwie działającego najwyższego organu kontrolnego. Operacyjna i funkcjonalna niezależność NIK oraz zakres prowadzonych kontroli są całkowicie satysfakcjonujące* (...).

Najwyższa Izba Kontroli uczestniczy w programie współpracy bliźniaczej *twinning light* prowadzonym przez Narodowy Urząd Kontroli Wielkiej Brytanii, którego celem jest doskonalenie metodyki kontroli finansów publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem kontroli wykonania budżetu państwa. Realizacja programu finansowana jest ze środków Unii Europejskiej. Działania w ramach programu obejmują szkolenia w zakresie metodologii kontroli, konsultacje *Podręcznika kontrolera*, przeprowadzenie kontroli pilotażowych.

W dniach 21–24 października 2002 r. *Najwyższa Izba Kontroli była gospodarzem IV Warsztatów Grupy Roboczej „Podręczniki kontroli", poświęconych zapewnieniu jakości kontroli. W warsztatach udział wzięli przedstawiciele najwyższych organów kontroli krajów kandydujących oraz członkowskich UE, a także eksperci z Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i SIGMA.*

Pracownicy NIK

Wśród pracowników wykonujących i nadzorujących kontrole dominują osoby o wykształceniu prawniczym i administracyjnym oraz ekonomicznym – stanowią one ponad połowę zatrudnionych. Pozostali pracownicy są specjalistami z różnorodnych dziedzin. Ich wiedza i umiejętności, zweryfikowane zdobytym doświadczeniem zawodowym, są wykorzystywane w działalności kontrolnej NIK, obejmującej wiele aspektów działalności państwa. Rozwój kadr Najwyższej Izby Kontroli następuje przez napływ nowych, dobrze wykształconych osób oraz uczestnictwo w szkoleniach i stażach, traktowanych jako formy wspierania indywidualnego rozwoju zarówno pracowników, jak i organizacji. Kierownictwo NIK, mając świadomość coraz wyższych wymagań stawianych przed Izbą w obliczu zmieniającej się rzeczywistości, przywiązuje należną wagę do profesjonalnego przygotowania i promowania wiedzy pracowników, którzy stanowią największą wartość Najwyższej Izby Kontroli.

Podawanie wyników kontroli do wiadomości publicznej

Podawanie do wiadomości publicznej wyników kontroli NIK stanowi wypełnienie konstytucyjnego prawa obywateli do rzetelnej informacji o funkcjonowaniu organów administracji i instytucji publicznych oraz działalności osób pełniących funkcje publiczne. Kierując się tą zasadą, a także mając na względzie zwiększenie skuteczności wykorzystania wniosków pokontrolnych przez ich adresatów, Izba informuje opinię publiczną o swej działalności, a także prezentuje wyniki ważniejszych kontroli.

Działalność wydawnicza i popularyzatorska

Działalność wydawnicza Najwyższej Izby Kontroli służy zarówno osobom zatrudnionym w NIK, jak i odbiorcom zewnętrznym. W *Biuletynie Informacyjnym* pracownicy Izby informowani są o najważniejszych wydarzeniach związanych z jej funkcjonowaniem. Dla tej grupy czytelników przeznaczone są również opracowania o charakterze metodycznym, użyteczne w działalności kontrolnej. Osoby spoza NIK mogą zapoznać się z problematyką dotyczącą kontroli śledząc łamy *Kontroli Państwowej* i *Biuletynu NIK*. Staraniem Izby wydawane są również pozycje książkowe. Specyficzną formę wydawniczą stanowi witryna internetowa NIK. **www.nik.gov.pl**

W Najwyższej Izbie Kontroli działa biblioteka fachowa, dysponująca księgozbiorem liczącym ponad 14 tysięcy woluminów książek i periodyków specjalistycznych. W zasobach Biblioteki NIK znajduje się m.in. kompletny zbiór dzienników ustaw, monitorów polskich i dzienników urzędowych wydawanych od 1918 r.

W ostatnim okresie księgozbiór wzbogacił się o nowe nośniki informacji, jakimi są dokumenty elektroniczne zapisane na płytach CD ROM. Gromadzone i opracowywane zbiory biblioteczne oraz zasoby informacyjne udostępniane są pracownikom Izby oraz wszystkim osobom zainteresowanym – korzystają z nich m.in. studenci oraz pracownicy naukowi wyższych uczelni. Biblioteka wspiera realizację zadań NIK i służy potrzebom rozwoju zawodowego pracowników.

Najwyższa Izba Kontroli

Nr ewid. 144/2003/ WSK

Spis treści

Słowo wstępne 2 – 3

Wprowadzenie 4 – 8

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli 13

1. Podstawy prawne działalności 15
2. Działalność Kolegium Najwyższej Izby Kontroli 19
3. Jednostki organizacyjne 29
4. Pracownicy 33
5. Współpraca międzynarodowa 41
6. Działalność wydawnicza 47
7. Informatyzacja 51
8. Wykonanie budżetu Najwyższej Izby Kontroli w 2002 r. 57

II. Działalność kontrolna Najwyższej Izby Kontroli 75

1. Plan pracy i jego realizacja 77
2. Współpraca z Sejmem RP, uczestnictwo Najwyższej Izby Kontroli w procesie legislacyjnym 87
3. Kierowanie zawiadomień o przestępstwach lub wykroczeniach oraz wniosków o ukaranie (zawiadomień) dotyczących naruszenia dyscypliny finansów publicznych 93
4. Podawanie do wiadomości publicznej wyników kontroli 99
5. Rozpatrywanie skarg, listów i wniosków 103
6. Sposób załatwiania wniosków o udostępnienie informacji publicznej 111

III. Działania dostosowawcze NIK do wymogów członkostwa Polski w Unii Europejskiej 115

IV. Ważniejsze nieprawidłowości w wybranych obszarach działalności państwa 125

Uwagi ogólne 127

1. Finanse publiczne 129
2. Gospodarowanie majątkiem publicznym 153
3. Wdrażanie reform ustrojowych państwa 169
4. Działalność państwa w rozwiązywaniu ważniejszych problemów społecznych 185
5. Bezpieczeństwo wewnętrzne 197
6. Procesy integracyjne 209
7. Działania antykorupcyjne 217
8. Wybrane efekty kontroli 231

Załączniki

Załącznik nr 1 – Wykaz informacji o wynikach kontroli wysłanych do Sejmu RP w okresie od 1 stycznia 2002 r. do 31 marca 2003 r.

Załącznik nr 2 – Wykaz informacji o wynikach kontroli wysłanych do organów szczebla wojewódzkiego w okresie od 1 stycznia 2002 r. do 31 marca 2003 r.

Załącznik nr 3 – Syntetyczne opracowania dotyczące przeprowadzonych kontroli

Załącznik nr 4 – Zestawienie kontroli doraźnych przeprowadzonych w 2002 r.

I.

OGÓLNE INFORMACJE O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

Podstawy prawne działalności

1.

Konstytucja RP stanowi, że Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej, podlega Sejmowi RP i działa na zasadach kolegialności. Przepisy konstytucyjne regulują również obowiązki NIK wobec Sejmu oraz określają pozycję Prezesa NIK.

NIK podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów oraz z własnej inicjatywy.

Zadania i zakres działania Izby, jej organizację określa *ustawa o Najwyższej Izbie kontroli.* Zawiera ona także regulacje prawne dotyczące postępowania kontrolnego. Odrębny rozdział ustawy poświęcony został pracownikom. Przepisy tego rozdziału ustalają obowiązki pracowników mianowanych – wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne, jak również przysługujące im prawa.

Ustawa o NIK była wielokrotnie nowelizowana. Wprowadzone zmiany miały na celu dostosowanie jej przepisów do innych regulacji ustawowych. Pod koniec grudnia 2001 r., w wyniku nowelizacji *ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw,* skreślono w *ustawie o NIK* przepis uprawniający Prezesa NIK do uczestniczenia w posiedzeniach Rady Ministrów.

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

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

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

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

Do ustawowych obowiązków NIK wobec Sejmu RP należy przedkładanie: analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów, informacji o wynikach kontroli zleconych przez Sejm lub jego organy, jak również informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych na wniosek Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz innych ważniejszych kontroli.

Do obowiązków, o których mowa wyżej, należy także przedkładanie wniosków w sprawie rozpatrzenia przez Sejm RP określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne, a także wystąpień zawierających - wynikające z kontroli - zarzuty dotyczące działalności osób wchodzących w skład Rady Ministrów, kierujących urzędami centralnymi, Prezesa NBP i innych osób.

Ponadto NIK jest ustawowo zobowiązana do przedkładania Sejmowi RP sprawozdania z działalności w roku ubiegłym.

Określone ustawowo procedury związane z postępowaniem kontrolnym regulują – oprócz działań podejmowanych przez kontrolera w toku kontroli prowadzonej w jednostce kontrolowanej – również czynności związane z tzw. realizacją wyników kontroli, czyli m.in. kierowaniem wystąpień pokontrolnych i opracowywaniem informacji o wynikach kontroli. Podkreślić należy, że kierownicy kontrolowanych jednostek mają zagwarantowane prawo do zgłaszania zastrzeżeń co do ustaleń opisanych w protokóle kontroli, a także do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym.

Zarządzeniem Prezesa NIK w sprawie postępowania kontrolnego uregulowane zostały zadania pracowników nadzorujących i wykonujących czynności kontrolne, zasady przygotowywania kontroli, dokumentowania poszczególnych czynności kontrolnych, sporządzania protokołu kontroli, wystąpienia pokontrolnego i informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli, a także prowadzenia postępowania w sprawie rozpatrywania zastrzeżeń.

Prezes NIK wydał w 2002 r. 26 zarządzeń, dotyczących m.in.: powołania Rady ds. Informatyzacji, właściwości i organizacji audytu wewnętrznego, wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, trybu przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków skierowanych do NIK, szczegółowych wymagań w zakresie ochrony dokumentów zawierających informacje niejawne, powołania Komisji ds. Ocen Kwalifikacyjnych w NIK, podziału zadań w zakresie nadzoru nad działalnością jednostek organizacyjnych Izby.

2. Działalność Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

Organizacja, kompetencje i zadania

Konstytucja RP i *ustawa o NIK stanowią*, że Najwyższa Izba Kontroli działa na zasadach kolegialności.

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

Kolegium NIK:

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

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

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

Skład Kolegium NIK

W 2002 r. Kolegium NIK obradowało w składzie: [1/]

– Mirosław Sekuła	– Prezes NIK,
– Jacek Jezierski	– wiceprezes NIK,
– Piotr Kownacki	– wiceprezes NIK,
– Krzysztof Szwedowski	– wiceprezes NIK,
– Zbigniew Wesołowski	– wiceprezes NIK,
– Józef Górny	– dyrektor generalny NIK,
– Elżbieta Chojna – Duch	– prof. nauk prawnych w Uniwersytecie Warszawskim,
– Zbigniew Dworzecki	– prof. nauk ekonom. w Szkole Głównej Handlowej,
– Tadeusz Reniusz Janusz	– prof. nauk ekonom. w Uniwersytecie Łódzkim,
– Adam Jaroszyński	– prof. nauk prawnych w Uniwersytecie Warszawskim,
– Antoni Kantecki	– prof. nauk ekonom. w Szkole Głównej Handlowej,
– Piotr Kruszyński	– prof. nauk prawnych w Uniwersytecie Warszawskim,

[1/] Członkowie Kolegium NIK zostali powołani: dr hab. Cz. Martysz - zarządzeniem Nr 2 Marszałka Sejmu z 31 lipca 2001 r., pozostali członkowie - zarządzeniem Nr 1 Marszałka Sejmu z 14 stycznia 2002 r.

– Czesław Martysz	– dr hab. nauk prawnych w Uniwersytecie Śląskim,
– Waldemar Długołęcki	– dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów,
– Mieczysław Kosmalski	– dyrektor Delegatury NIK w Katowicach,
– Bogusław Mozga	– dyrektor Departamentu Strategii Kontrolnej (Sekretarz Kolegium NIK),
– Józef Płoskonka	– doradca Prezesa NIK,
– Alicja Pomorska	– doradca Prezesa NIK,
– Jarosław Wenderlich	– dyrektor Delegatury NIK w Bydgoszczy,
– Marek Zająkała	– dyrektor Departamentu Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia.

Ogólne dane o działalności Kolegium NIK w 2002 r.

W 2002 r. Kolegium NIK obradowało na 15 posiedzeniach, w tym na 3 o charakterze seminaryjnym. Kolegium uchwaliło m.in.: pozytywną opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów w zakresie wykonania ustawy budżetowej za 2001 r., zmiany w *Planie pracy NIK na 2002 r.*, projekt budżetu i *Plan pracy NIK na 2003 r.,* jak również zatwierdziło**:** *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2001 r.* oraz *Sprawozdanie z działalności NIK w 2001 r.*

W 2002 r. Kolegium NIK rozpatrzyło także zastrzeżenia do 34 wystąpień pokontrolnych NIK, a także uchwaliło: wnioski w sprawie rozpatrzenia przez Sejm RP problemów związanych z aktualnym stanem infrastruktury transportowej, przeciwdziałaniem korupcji, *Regulamin Kolegium NIK,* jak również zaopiniowało pozytywnie dokumenty pn. *„Program usprawnienia procesów kontrolnych i opracowywania ich wyników w Najwyższej Izbie Kontroli"* oraz *„Strategia Najwyższej Izby Kontroli – Misja i Wizja".*

Strategia Najwyższej Izby Kontroli – Misja i Wizja

W dniu 3 lipca 2002 r. Kolegium NIK pozytywnie zaopiniowało dokument pn. *Strategia Najwyższej Izby Kontroli – Misja i Wizja*. Określa on cele i kierunki oraz program działania Izby w wypełnianiu konstytucyjnych zadań naczelnego organu kontroli państwowej, według standardów europejskich. *Strategia NIK* jest wieloletnim programem rozwoju Izby, określającym nadrzędny cel i kierunek jej działania, czyli misję oraz wizję, jako oczekiwany stan i docelowe efekty jej funkcjonowania, a także narzędzia służące realizacji postawionych celów. Głównym przesłaniem *Strategii* w realizacji celów i zadań kierunkowych jest doprowadzenie do unowocześnienia działalności kontroli państwowej, z wykorzystaniem standardów i doświadczeń własnych, jak i innych państw rozwiniętych, w tym doświadczeń najwyższych organów kontroli państw UE. Przyjęto, że postęp w osiąganiu założonych celów oceniany będzie corocznie przez Kolegium NIK. Podstawowymi narzędziami ich realizacji są programy, standardy kontroli oraz zasady postępowania. Zawarty w dokumencie program rozwoju stanowi realizację zobowiązań Izby wobec Sejmu RP.[2/]

[2/] **Por. uchwałę Sejmu RP z dnia 20 stycznia 2000 r. w sprawie wzmocnienia kontroli państwowej prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli (M. P. Nr 2, poz. 10).**

Rozpatrywanie zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych

W 2002 r. Kolegium NIK rozpatrzyło zastrzeżenia do 34 wystąpień pokontrolnych NIK, podejmując stosowne uchwały oddalające zastrzeżenia w całości, uwzględniające je w części lub w całości lub pozostawiające zastrzeżenie bez rozpoznania. Szczegółowe dane o sposobie rozpatrzenia zgłoszonych zastrzeżeń, w porównaniu z analogicznymi danymi z 2001 r., zawiera tabela 1.

Tabela 1

Lp.	Wyszczególnienie – sposób rozpatrzenia zgłoszonych zastrzeżeń:	2001 r. Liczba zastrzeżeń	2001 r. Wskaźnik struktury w procentach	2002 r. Liczba zastrzeżeń	2002 r. Wskaźnik struktury w procentach
1	2	3	4	5	6
1.	Oddalono w całości	14	26,9	6	17,6
2.	Uwzględniono w części	30	57,7	21	61,8
3.	Uwzględniono w całości	8	15,4	5	14,7
4.	Pozostawiono bez rozpoznania*	–	–	2	5,9
	Razem:	**52**	**100,0**	**34**	**100,0**

* Zastrzeżenia pozostawiono bez rozpoznania, z powodu zgłoszenia ich przez osobę nieuprawnioną.

Zastrzeżenia zostały zgłoszone w 2002 r. przez:

1) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 11 grudnia 2001 r., skierowanego w związku z kontrolą Urzędu Gminy w Kobierzycach i Towarzystwa Obrotu Nieruchomościami „Agro-Wrocław" Sp. z o.o., w zakresie lokalizacji dużych obiektów handlowych (super- i hipermarketów).

2) Ministra Finansów do wystąpienia z 28 grudnia 2001 r., skierowanego w związku z kontrolą Ministerstwa Finansów, w zakresie zagwarantowania przez państwo środków dla jednostek samorządu terytorialnego na sfinansowanie I i II etapu reformy wynagrodzeń nauczycieli wprowadzonej znowelizowaną Kartą Nauczyciela.

3) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 29 grudnia 2001 r., skierowanego w związku z kontrolą Ministerstwa Skarbu Państwa, w zakresie wykonywania przez Agencję Prywatyzacji w latach 1998 – 2000 zadań zleconych przez Ministra Skarbu Państwa, w odniesieniu do prywatyzacji spółek i przedsiębiorstw państwowych.

4) Ministra Zdrowia do wystąpienia z 6 lutego 2002 r., skierowanego w związku z kontrolą Ministerstwa Zdrowia, w zakresie trybu przekształcenia szpitali klinicznych z jednostek budżetowych w samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej oraz form sprawowania nadzoru nad funkcjonowaniem tych szpitali w warunkach reformy ochrony zdrowia.

5) Dyrektora Centralnego Inspektoratu Standaryzacji do wystąpienia z 22 stycznia 2002 r., skierowanego w związku z kontrolą Centralnego Inspektoratu Standaryzacji – Ekspozytura w Krakowie, w zakresie funkcjonowania państwowego nadzoru standaryzacyjnego towarów rolno-spożywczych w obrocie z zagranicą.

6) Ministra Edukacji Narodowej i Sportu do wystąpienia z 30 stycznia 2002 r., skierowanego w związku z kontrolą Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu, w zakresie wydatkowania środków budżetowych na finansowanie (dofinansowanie) przez Komitet Badań Naukowych projektów badawczych podejmowanych na wniosek organów administracji rządowej.

7) Ministra Edukacji Narodowej i Sportu do wystąpienia z 15 lutego 2002 r., skierowanego w związku z kontrolą Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu, w zakresie zagwarantowania przez państwo środków dla jednostek samorządu terytorialnego na sfinansowanie I i II etapu reformy wynagrodzeń nauczycieli wprowadzonej znowelizowaną Kartą Nauczyciela.

8) Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki do wystąpienia z 21 lutego 2002 r., skierowanego w związku z kontrolą Południowo-Zachodniego Oddziału Terenowego Urzędu Regulacji Energetyki we Wrocławiu, w zakresie funkcjonowania rynków energii cieplnej.
9) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 18 stycznia 2002 r., skierowanego w związku z kontrolą Ministerstwa Skarbu Państwa, w zakresie wykonywania przez Ministra Skarbu Państwa nadzoru nad realizacją zobowiązań zawartych w umowach prywatyzacyjnych w latach 1998 – 2001.
10) Prezesa Głównego Urzędu Ceł do wystąpienia z 17 stycznia 2002 r., skierowanego w związku z kontrolą Głównego Urzędu Ceł, w zakresie zabezpieczenia należności celnych i podatkowych od towarów przewożonych w procedurze tranzytu (TIR, WPT) w okresie 2000 r. i I półrocza 2001 r..
11) Ministra Pracy i Polityki Społecznej do wystąpienia z 25 marca 2002 r., skierowanego w związku z kontrolą Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, w zakresie wdrożenia i funkcjonowania w urzędach pracy i jednostkach pomocy społecznej systemów informatycznych utworzonych w ramach projektu ALSO.
12) Szefa Służby Cywilnej do wystąpienia z 11 kwietnia 2002 r., skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2001 r., w cz. 51 – Urząd Służby Cywilnej.
13) Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej do wystąpienia z 10 kwietnia 2002 r., skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2001 r. przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, w cz. 23 – Integracja Europejska.
14) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do wystąpienia z 11 kwietnia 2002 r., skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2001 r. przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w cz. 17 – Administracja publiczna i 43 – Wyznania religijne.
15) Ministra Sprawiedliwości do wystąpienia z 16 kwietnia 2002 r., skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2001 r., w cz. 37 – Sprawiedliwość.
16) Przewodniczącego Komisji Papierów Wartościowych i Giełd do wystąpienia z 5 kwietnia 2002 r., skierowanego po kontroli wykonania w 2001 r. budżetu państwa, w cz. 69 – Komisja Papierów Wartościowych i Giełd.
17) Prezesa Głównego Urzędu Ceł do wystąpienia z 15 kwietnia 2002 r., skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2001 r., w cz. 59 – Główny Urząd Ceł.
18) Ministra Zdrowia do wystąpienia z 26 kwietnia 2002 r., skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2001 r., w cz. 46 – Zdrowie.
19) Ministra Gospodarki do wystąpienia z 22 kwietnia 2002 r., skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2001 r., w cz. 20 – Gospodarka i 40 – Turystyka.
20) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 26 kwietnia 2002 r., skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2001 r., w cz. 36 – Skarb Państwa.
21) Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do wystąpienia z 9 maja 2002 r., skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2001 r., w cz. 09 – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.
22) Ministra Środowiska do wystąpienia z 19 kwietnia 2002 r., skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2001 r., w cz. 22 – Gospodarka wodna i 41 – Środowisko.
23) Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do wystąpienia z 12 kwietnia 2002 r., skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2001 r., w cz. 53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
24) Ministra Finansów do wystąpienia z 11 kwietnia 2002 r., skierowanego w związku z kontrolą Centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jego 15 oddziałów oraz 16 urzędów skarbowych, w zakresie egzekucji na rzecz ZUS należności z tytułu składek w latach 1999 – 2001 (do dnia 30 września).
25) Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki do wystąpienia z 5 kwietnia 2002 r., skierowanego w związku z kontrolą Urzędu Regulacji Energetyki, w zakresie tworzenia zapasów obowiązkowych paliw w Polsce w latach 1998 – 2000 i gospodarowania nimi.
26) Ministra Gospodarki do wystąpienia z 30 lipca 2002 r., skierowanego w związku z kontrolą Ministerstwa Gospodarki, w zakresie restrukturyzacji i przekształceń własnościowych w hutnictwie żelaza i stali w okresie od 1993 r. do 30 czerwca 2001 r..

27) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 24 września 2002 r., skierowanego w związku z kontrolą Ministerstwa Skarbu Państwa, w zakresie przekształceń własnościowych zakładów lecznictwa uzdrowiskowego.

28) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 2 września 2002 r., skierowanego w związku z kontrolą Ministerstwa Skarbu Państwa, w zakresie przestrzegania w latach 1998 – 2001 r. przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz prawidłowości zlecania usług doradczych niektórym firmom konsultingowym i realizacji zamówień publicznych przez te firmy.

29) Szefa Służby Celnej do wystąpienia z 19 września 2002 r., skierowanego w związku z kontrolą Głównego Urzędu Ceł (w likwidacji), w zakresie koordynacji zwalczania przez administrację celną przestępczości i nadużyć w obrocie towarowym z zagranicą w latach 1999 – I połowa 2002 r..

30) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 2 lipca 2002 r., skierowanego w związku z kontrolą Ministerstwa Skarbu Państwa, w zakresie działań ministra poprzedzających utworzenie Krajowej Spółki Cukrowej SA.

31) Dyrektora Generalnego Ministerstwa Skarbu Państwa do wystąpienia z 1 sierpnia 2002 r., skierowanego do Ministra Skarbu Państwa, w związku z kontrolą Przedsiębiorstwa „Uzdrowisko Połczyn" SA.

32) Dyrektora Generalnego Ministerstwa Skarbu Państwa do wystąpienia z 1 sierpnia 2002 r., skierowanego do Ministra Skarbu Państwa, w związku z kontrolą Przedsiębiorstwa „Uzdrowisko Szczawnica" SA.

33) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 6 listopada 2002 r., skierowanego w związku z kontrolą Zarządów Morskich Portów Gdańsk SA i Gdynia SA, w zakresie gospodarowania terenami i infrastrukturą portową w portach morskich.

34) Ministra Środowiska do wystąpienia z 4 listopada 2002 r., skierowanego w związku z kontrolą Ministerstwa Środowiska, w zakresie prawidłowości prowadzenia gospodarki łowieckiej w okresie od 1 kwietnia 1999 do 31 marca 2002 r.

Wnioski w sprawie rozpatrzenia problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne

Kolegium NIK dwukrotnie w 2002 r. skorzystało z ustawowych uprawnień do uchwalenia wniosków w sprawie przeprowadzenia przez Sejm RP debaty w sprawie oceny działalności organów odpowiedzialnych za opracowanie i realizację strategii państwa w dziedzinie transportu oraz aktualnych problemów jego funkcjonowania oraz na temat systemowych rozwiązań zapobiegających korupcji.

1/ Kolegium NIK, po zapoznaniu się na posiedzeniu w dniu 8 maja 2002 r. z ustaleniami kontroli z lat 1991-2001, podjęło ***uchwałę o stanie krajowej infrastruktury transportowej,*** upoważniając Prezesa NIK do wystąpienia do Sejmu RP z wnioskiem o podjęcie debaty w nt. działalności organów odpowiedzialnych za opracowanie i realizację strategii państwa w sferze transportu oraz aktualnych problemów jego funkcjonowania.

W jej uzasadnieniu podano, że ustalenia kontroli wskazują na złą sytuację w tej sferze. Kolegium już w 1999 r. uznało za wskazane przedłożenie Sejmowi RP wniosku o rozpatrzenie problemów związanych z rozwojem transportu i jego infrastruktury oraz działalnością organów odpowiedzialnych za określenie strategii państwa w tej dziedzinie.[3/] Kolegium zwróciło ponadto uwagę, że degradacja infrastruktury technicznej stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa transportowego i ekonomicznego państwa. Tymczasem opracowane w ostatnich latach założenia polityki państwa, strategie lub programy rozwoju elementów infrastruktury nie były realizowane, bądź realizowano je niekonsekwentnie.

Zagrożeniem jest zwłaszcza pogarszanie się stanu technicznego dróg publicznych w sytuacji, w której jedynie ok. 1% tych dróg odpowiada standardom unijnym. Do przyczyn tego stanu zaliczyć należy m.in.: brak syste-

3/ Uchwała Kolegium NIK z 24 lutego 1999 r. Prace Komisji Transportu i Łączności Sejmu RP, poświęcone temu problemowi, zakończyły się na wstępnym etapie.

mu ochrony dróg przed ich niszczeniem przez przeciążone pojazdy nienormatywne, niezrealizowanie programu budowy autostrad, znikome odciążanie dróg, zwłaszcza krajowych, przez tzw. transport kombinowany, [4/] nierzetelne wypełnianie obowiązków przez zarządy dróg i organy zarządzające ruchem, niestaranność i nierzetelność zarządów dróg w pobieraniu opłat.

Niezadowalający jest także stan infrastruktury kolejowej. Potencjał PKP jest przestarzały i w dużej części wymaga modernizacji. Sieć kolejowa, dobrze rozwinięta i zelektryfikowana, odbiega jednak, pod względem jakości, od norm unijnych. W stanie wymagającym modernizacji znajduje się 40% torów i rozjazdów. Nie jest w pełni wykorzystywany potencjał przewozowy PKP. Do przyczyn tego stanu, oprócz niedoboru środków na utrzymanie i rozwój infrastruktury, spowodowanego złą sytuacją finansową, zaliczyć należy także niecelowe i niegospodarne działania zarządu spółki, a także dewastację infrastruktury i kradzieże jej elementów.

Mimo stopniowej poprawy, niezadowalająca jest nadal infrastruktura cywilnych portów lotniczych i lotniczych urządzeń naziemnych, wymagających m.in. dostosowania do standardów europejskich. Z kolei infrastruktura transportu morskiego, a także infrastruktura śródlądowych dróg wodnych, wymaga nie tylko rozbudowy i modernizacji, ale także usprawnienia zarządzania portami. Żegluga śródlądowa ma minimalne znaczenie w przewozach, zaś potencjał przeładunkowy portów morskich nie jest w pełni wykorzystywany.

Jednym ze skutków niezadowalającego stanu infrastruktury, zwłaszcza dróg i organizacji ruchu drogowego, jest – w relacji do innych krajów europejskich – niski poziom bezpieczeństwa na drogach. Jest on także skutkiem niewłaściwego przygotowania kierowców, którego przyczyny tkwią m.in. w systemie ich szkolenia i egzaminowania. Niezadowalająca jakość infrastruktury transportowej wyraża się również w niedostosowaniu komunikacji pasażerskiej do potrzeb osób niepełnosprawnych na terenie dworców i w czasie podróży.

Kolegium NIK zwróciło uwagę na potrzebę przygotowania spójnej strategii państwa w dziedzinie infrastruktury transportowej, a następnie konsekwentnej jej realizacji. W ocenie Kolegium byłoby to jednym z warunków umożliwiających zapewnienie Polsce ekonomicznego bezpieczeństwa w najbliższej przyszłości.

2/ Skala zjawisk patologicznych, w tym korupcyjnych, w funkcjonowaniu instytucji publicznych przemawiała – w ocenie Kolegium – za potrzebą podjęcia sejmowej debaty na ten temat. W dniu 18 grudnia 2002 r. podjęło więc ***uchwałę w sprawie przeciwdziałania korupcji,*** upoważniając Prezesa NIK do wystąpienia do Sejmu RP z wnioskiem o przeprowadzenie debaty w sprawie systemowych rozwiązań zapobiegających korupcji oraz wykorzystania w tym zakresie wniosków Izby.

W jej uzasadnieniu wskazano, że NIK już od początku minionej dekady sygnalizowała zagrożenia związane z występowaniem zjawisk patologicznych. Za szczególnie niebezpieczne Izba uznała przejawy korupcji, stanowiącej wyraz instytucjonalnej niewydolności Państwa. Izba w toku swoich badań ujawniła konkretne nieprawidłowości w tej sferze. Wskazywała na błędy i luki w przepisach, dysfunkcje w organizacji instytucji publicznych oraz błędy w stosowanych przez nie procedurach decyzyjnych. Takie podejście w powiązaniu z kompleksowymi badaniami umożliwiło opracowanie swoistej „mapy korupcji", tj. wskazanie obszarów zagrożonych i mechanizmów korupcjogennych.

Kolegium postanowiło, że NIK powinna w dalszym ciągu aktywnie uczestniczyć w przeciwdziałaniu przejawom patologii społecznej i gospodarczej, w tym korupcji. Tym bardziej, że przeciwdziałanie wspomnianym negatywnym zjawiskom Izba uznaje za integralną część swej misji, za obowiązek jaki ma do spełnienia wobec społeczeństwa i Sejmu RP. Jednoznacznym wyrazem tej tendencji jest wpisanie zagadnienia badania obszarów i źródeł korupcji oraz procedur i mechanizmów jej sprzyjających na styku interesu publicznego i prywatnego, jako jednego z priorytetów metodycznych strategicznego planu działań kontrolnych Izby na lata 2000 – 2002. Kierunek ten będzie również kontynuowany w latach 2003 – 2005.

Priorytetowe potraktowanie tego zagadnienia i kompleksowy charakter przeprowadzonych kontroli umożliwiły przygotowanie i przedstawienie Sejmowi 26 listopada 2002 r. wykazu przepisów prawnych i luk w prawie

[4/] Tj. przewóz towarów w jednej jednostce ładunkowej przy użyciu różnych rodzajów transportu, bez przeładunku samych towarów.

mogących stworzyć warunki występowania korupcji, do których Izba sformułowała wnioski *de lege ferenda*. W dniach 22 listopada i 2 grudnia 2002 r., Komisja ds. Kontroli Państwowej rozpatrzyła przygotowany przez NIK dokument pn. *Funkcjonowanie ustawy o zamówieniach publicznych w aspekcie zapobiegania korupcji.*

Wcześniej NIK przedłożyła Sejmowi RP opracowania pn.: *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych NIK* (marzec 2000 r.), *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych NIK przeprowadzonych w 2000 r.* (maj 2001 r.), *Stan realizacji najważniejszych wniosków antykorupcyjnych NIK* (kwiecień 2002 r.).

Oprócz wiedzy o mechanizmach i obszarach korupcji oraz proponowanych przez Izbę zmianach legislacyjnych, Kolegium wzięło także pod uwagę inne przesłanki przeprowadzenia debaty na forum Sejmu RP, m.in.: zobowiązania wynikające z ratyfikowanych przez Polskę konwencji o przeciwdziałaniu korupcji oraz uwarunkowania i zobowiązania wynikające ze starań Polski o przyjęcie do UE, przyjęcie we wrześniu 2002 r. przez Radę Ministrów tzw. Strategii antykorupcyjnej, jak również oceny pozarządowych instytucji międzynarodowych na temat skali korupcji w Polsce oraz brak społecznej aprobaty dla zachowań korupcyjnych.

Posiedzenia seminaryjne

W ubiegłym roku ugruntowała się formuła seminaryjnych posiedzeń Kolegium NIK – w 2002 r. odbyły się 3 tego rodzaju seminaria. Były one zwoływane dla przedyskutowania szczególnie istotnych zagadnień, dotyczących funkcjonowania państwa i działania Izby. Oprócz członków Kolegium zapraszani byli do udziału w nich także przedstawiciele świata nauki oraz osoby z życia publicznego.

Podczas obrad omawiających ***problem statusu prawnego NIK w świetle Konstytucji RP i standardów Unii Europejskiej*** [5/] uznano, że NIK – jako jeden z niewielu organów w Europie – spełnia wszystkie, wyrażające się m.in. w autonomii budżetowej i pełnej niezależności od organów władzy wykonawczej, standardy ustrojowe, wymagane przez najwyższe organy kontroli dla zapewnienia możliwości nieskrępowanego i skutecznego działania.

Tematyka posiedzenia dotyczącego ***sytuacji prawnej podmiotów podlegających kontroli NIK*** [6/] koncentrowała się na problemie uprawnień kontrolnych Izby wobec podmiotów gospodarczych, w które zaangażowany jest majątek Skarbu Państwa. Konkluzje wygłaszanych opinii, opartych o przepisy *Konstytucji RP* i *ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli,* wykazywały dużą zbieżność – Izba ma prawo do kontroli podmiotów z udziałem majątku i środków państwowych lub samorządowych, przy czym warunkiem kontroli nie jest posiadanie przez Skarb Państwa pakietu większościowego. Dla uprawnień kontrolnych NIK wielkość tego pakietu nie ma więc żadnego znaczenia.

Właściwe rozumienie terminów: *legalność*, *gospodarność*, *celowość* i *rzetelność* oraz stosowanie ich w praktycznym działaniu Izby były przedmiotem seminaryjnego posiedzenia, poświęconego ***kryteriom kontroli NIK w świetle Konstytucji RP i ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli***. [7/] Rozważano je pod względem prawnym, językowym, etycznym. Zastanawiano się też, czy zachodzi między nimi równorzędność, czy też mamy do czynienia z hierarchią kryteriów kontroli. Wskazywano także, iż opisanie życia paragrafami nie zawsze jest celowe, a często niemożliwe do osiągnięcia. Precyzyjne zdefiniowanie prawne kryteriów kontroli jest zatem zadaniem bardzo trudnym do zrealizowania.

[5/] Referaty przygotowali i wygłosili: prof. dr hab. C. Kosikowski, prof. dr hab. P. Sarnecki, prof. dr hab. A. Sylwestrzak oraz dr J. Mazur.

[6/] Referaty przygotowali i wygłosili: prof. dr hab. W. J. Katner, prof. dr hab. C. Kosikowski, prof. dr hab. M. Stahl i prof. dr hab. P. Winczorek.

[7/] Referaty przygotowali i wygłosili: prof. dr hab. J. Miodek, ks. prof. dr hab. J. Nagórny, Sędzia NSA M. Niezgódka-Medek, prof. dr hab. M. Szewczyk i prof. dr hab. E. Ruśkowski.

Członkowie Kolegium NIK uczestniczyli ponadto w seminarium, na którym poddano analizie ***podstawowe zalecenia przeglądu partnerskiego dokonanego przez SIGMA***.[8/] Udział w nim wzięli także szefowie i eksperci projektu SIGMA. W swym wystąpieniu Prezes NIK wspomniał m.in., że wnioski z przeglądu partnerskiego są w Izbie wdrażane, na zaleceniach przeglądu oparty został nowy statut Izby, w ich duchu korygowane są też procedury kontrolne.

Program usprawnienia procesów kontrolnych

W dniu 20 marca 2002 r. Kolegium NIK pozytywnie zaopiniowało *Program usprawnienia procesów kontrolnych i opracowywania ich wyników w Najwyższej Izbie Kontroli,* a także wynikające z niego kierunki zmian oraz projekt pisma okólnego Prezesa NIK w tej sprawie. Intencją przyjęcia wspomnianego programu było usprawnienie przebiegu procesów kontrolnych w Izbie i poprawa jakości pracy, której służyć ma system oceny jakości postępowania kontrolnego.

[8/] SIGMA - Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries. Program jest wspólną inicjatywą Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i Wspólnot Europejskich, zawiązaną w marcu 1992 r. dla wsparcia działań krajów Europy Środkowej i Wschodniej w działaniach na rzecz reform administracji publicznej.

Jednostki organizacyjne

3.

Działalnością Izby, zgodnie ze *Statutem NIK,* kieruje Prezes NIK, przy pomocy wiceprezesów i dyrektora generalnego NIK.

Na strukturę organizacyjną Izby, ustaloną *zarządzeniem Prezesa NIK w sprawie szczegółowej organizacji wewnętrznej oraz właściwości jednostek organizacyjnych*, składa się 8 departamentów wykonujących zadania kontrolne, 16 delegatur wykonujących zadania w zakresie przeprowadzania postępowania kontrolnego, 2 departamenty wspomagające postępowanie kontrolne oraz 4 departamenty wykonujące zadania w sferze organizacji i obsługi. W skład niektórych departamentów wchodzą biura i wydziały. Departamenty i delegatury stanowią równorzędne jednostki organizacyjne. Prezes NIK określił ich przedmiotowy i podmiotowy zakres działania.

Struktura organizacyjna Najwyższej Izby Kontroli

Pracownicy

4.

Zatrudnienie

Szkolenie zawodowe pracowników

Zatrudnienie

Etaty, stan i struktura zatrudnienia

Planowana liczba etatów w NIK na 2002 r. wynosiła 1.700. Na początku stycznia 2002 r. Izba zatrudniała pracowników na 1.682,5 etatach. [1/] Średnie zatrudnienie w 2002 r. wyniosło 1.684,1 etatów. [2/]

Dane o stanie etatowym i strukturze zatrudnienia na koniec 2002 r. (z osobami przebywającymi na urlopach, o których mowa wyżej oraz w porównaniu z analogicznymi danymi z 2001 r.) zawiera tabela 1.

Tabela 1

Stan etatowy i struktura zatrudnienia na 31 grudnia 2002 r.

Lp.	Wyszczególnienie - stan etatowy na 31 grudnia 2002 r.:	2001 r. Liczba etatów	2001 r. Wskaźnik struktury w procentach	2002 r. Liczba etatów	2002 r. Wskaźnik struktury w procentach
1	2	3	4	5	6
1.	Kierownictwo NIK	6	0,4	6	0,4
2.	Pracownicy wykonujący i nadzorujący czynności kontrolne	1.247,0	73,7	1.251,5	73,5
3.	Pracownicy administracji i obsługi	437,5	25,9	443,4	26,1
	Razem:	**1.690,5**	**100,0**	**1.700,9**	**100,0**

Na podstawie mianowania w NIK zatrudnionych było 1.108 osób wykonujących lub nadzorujących czynności kontrolne, czyli 88,5% pracowników z tej grupy. W 2002 r. Prezes NIK mianował na stanowiska kontrolerskie 53 osoby oraz awansował 154 pracowników, w tym 21 na stanowiskach administracyjnych i obsługi.

Struktura wieku kadry kontrolerskiej

Struktura wieku pracowników nadzorujących i wykonujących czynności kontrolne, według stanu na koniec grudnia 2002 r., przedstawiała się następująco:

Struktura wieku pracowników wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne - stan na 31 grudnia 2002 r.

Wśród zatrudnionych na stanowiskach pracowników wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne przeważały, podobnie jak w roku poprzednim, osoby o wieloletnim doświadczeniu zawodowym, w wieku 51– 60 lat. W strukturze zatrudnionych zwiększył się w latach 2001– 2002 odsetek osób w wieku do 40 lat - do 20,9%.

1/ Z uwzględnieniem pracowników na urlopach bezpłatnych i wychowawczych.

2/ W tym 18 osób na urlopach jak wyżej.

Struktura wykształcenia pracowników

Struktura wykształcenia wyższego (według kierunku) pracowników nadzorujących i wykonujących czynności kontrolne nie uległa – w relacji do roku poprzedniego – większym zmianom i kształtowała się, według stanu na 31 grudnia 2002 r., jak niżej:

Struktura wykształcenia wyższego (wg kierunku) pracowników wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne - stan na 31 grudnia 2002 r.

W grupie pracowników legitymujących się wyższym wykształceniem, 75 osób miało tytuły doktora nauk, zaś 34 ukończyły Krajową Szkołę Administracji Publicznej.

Pracownicy nowo przyjęci

W 2002 r. wpłynęły do NIK 834 oferty pracy. Osobom zainteresowanym pracą w Izbie udzielono stosownych odpowiedzi. W trakcie 24 posiedzeń zespołów opiniujących przeprowadzono rozmowy ze 126 osobami, w wyniku których oceniono stopień ich przydatności do pracy w Izbie. Spośród tej liczby pozytywnie zaopiniowano 122 kandydatów.

Do pracy w NIK przyjęto w 2002 r. ogółem 115 osób (w wymiarze 113,9 etatów), z tego: 22 osoby do departamentów kontrolnych, 3 osoby – departamentów wspomagania postępowania kontrolnego, 21 osób – departamentów funkcjonalnych i 69 osób – delegatur NIK.

Struktura wieku nowo przyjętych pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne była następująca:

Struktura wieku pracowników wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne przyjętych do pracy w 2002 r.

Prawie połowa (48,9%) osób przyjętych do pracy w NIK nie przekroczyła 40 roku życia.

Struktura wykształcenia wyższego (według kierunku) nowo przyjętych pracowników nadzorujących i wykonujących czynności kontrolne kształtowała się następująco:

Struktura wykształcenia wyższego (wg kierunku) pracowników wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne przyjętych w 2002 r.

Odejścia z pracy

W 2002 r. z pracy w NIK, w większości w związku z nabyciem prawa do emerytury (59,2%), odeszło 98 osób zatrudnionych na 95,2 etatach (w tym 75 osób – na stanowiskach kontrolerskich), z tego: 23 osoby z departamentów kontrolnych, 3 osoby z departamentów wspomagania postępowania kontrolnego, 20 osób z departamentów funkcjonalnych i 52 osoby z delegatur NIK. Odejścia z pracy – według przyczyn i w porównaniu z 2001 r. – ilustrują dane zawarte w tabeli 2.

Tabela 2

Odejścia z pracy w NIK w latach 2001-2002 - według przyczyn

Lp.	Wyszczególnienie - odejścia z pracy w NIK według przyczyn:	2001 r. Liczba osób	2001 r. Wskaźnik struktury w procentach	2002 r. Liczba osób	2002 r. Wskaźnik struktury w procentach
1	2	3	4	5	6
1.	Zakończenie kadencji przez Prezesa NIK	1	0,9	–	–
2.	Odwołanie ze stanowisk członków Kierownictwa NIK	1	0,9	–	–
3.	Nabycie uprawnień do emerytury	61	55,5	58	59,2
4.	Porozumienie stron	18	16,4	12	12,2
5.	Wypowiedzenie stosunku pracy przez NIK	1	0,9	3	3,1
6.	Wypowiedzenie stosunku pracy przez pracownika	4	3,6	2	2,0
7.	Upływ terminu, na jaki zawarto umowę	21	19,1	15	15,3
8.	Bez wypowiedzenia - wyczerpanie okresu zasiłkowego (przejście na rentę)	1	0,9	4	4,1
9.	Wygaśnięcie stosunku pracy - śmierć pracownika	2	1,8	4	4,1
	Razem:	**110**	**100,0**	**98**	**100,0**

Szkolenie zawodowe pracowników

Jednym z podstawowych celów i zadań przyjętych w *Strategii NIK – Misja i Wizja* jest stałe doskonalenie sposobów przeprowadzania kontroli, czemu służyć ma m.in. rozwijanie, przez systematyczne szkolenie, indywidualnych umiejętności zawodowych pracowników, jak również kształtowanie etosu służby publicznej, zapewnianie warunków indywidualnego rozwoju i zadowolenia z pracy.

Dane ogólne

W ubiegłym roku pracownicy Izby uczestniczyli w zróżnicowanych formach zorganizowanego szkolenia i dokształcania zawodowego. Dane o liczbie osób biorących udział w poszczególnych formach szkolenia w latach 2001-2002 zawiera tabela 3.

Tabela 3

Pracownicy objęci poszczególnymi formami szkolenia i dokształcania zawodowego w latach 2001 – 2002

Lp.	Wyszczególnienie - pracownicy objęci poszczególnymi formami szkolenia i dokształcania zawodowego	2001 r. Liczba osób	2001 r. Wskaźnik struktury w procentach	2002 r. Liczba osób	2002 r. Wskaźnik struktury w procentach
1	2	3	4	5	6
1.	Aplikacja kontrolerska	107	3,8	85	3,7
2.	Inne formy doskonalenia zawodowego w NIK	2.303	81,3	1.777	77,6
3.	Formy szkolne i aplikacje poza NIK	64	2,3	45	2,0
4.	Szkolenia zorganizowane poza NIK	274	9,6	296	12,9
5.	Staże zagraniczne i nauka języków obcych	85	3,0	88	3,8
	Razem:	**2.833** */	**100,0**	**2.291** */	**100,0**

*/ Liczba pracowników objętych szkoleniem i dokształcaniem zawodowym jest większa niż stan etatowy Izby, ponieważ część pracowników uczestniczyła w różnych formach tego szkolenia

Aplikacja kontrolerska

Pracownicy nadzorujący i wykonujący czynności kontrolne podlegają obowiązkowi odbycia aplikacji kontrolerskiej – w terminie 3 lat od daty ich zatrudnienia. Jej celem, zgodnie z przepisami *ustawy o NIK* i *zarządzenia Prezesa NIK w sprawie aplikacji kontrolerskiej*, jest teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracowników do wykonywania lub nadzorowania czynności kontrolnych. Aplikacja, każdorazowo kończąca się egzaminem, obejmuje: szkolenie teoretyczne, wykonywanie przez aplikantów zadań praktycznych oraz samokształcenie. Zajęcia w ramach szkolenia aplikacyjnego trwają 3 semestry (ponad 400 godz.).

W 2002 r. w aplikacji kontrolerskiej uczestniczyło 85 pracowników. Przedmiotem szkolenia teoretycznego była problematyka, dotycząca głównie:

- systemu kontroli w Polsce, z uwzględnieniem organizacji i zadań NIK, statusu pracowników wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne, zasad i trybu przeprowadzania postępowania kontrolnego;
- wybranych zagadnień kontroli w innych krajach;
- wybranych zagadnień z dziedziny prawa;
- rachunkowości, w tym analizy bilansu i sprawozdawczości finansowej;
- finansów i zamówień publicznych;
- wybranych zagadnień ekonomii i systemu gospodarczego;
- elementów informatyki, z uwzględnieniem jej zastosowania w rachunkowości;
- stosowania standardów kontroli;
- ochrony informacji niejawnych;
- elementów psychologii i socjologii.

Niezależnie od części teoretycznej, osoby uczestniczące w aplikacji miały zadania praktyczne, polegające na wykonywaniu – pod nadzorem opiekunów i kadry kierowniczej – zadań kontrolnych w macierzystych jednostkach organizacyjnych. Funkcję opiekunów pełniło 65 doświadczonych pracowników kontrolerskich.

W 2002 r. przeprowadzony został jeden egzamin. Przystąpiło do niego 41 osób; 39 z nich ukończyło aplikację z wynikiem pozytywnym.

Inne formy doskonalenia zawodowego w NIK

W ramach doskonalenia zawodowego pracowników w 2002 r. zorganizowano łącznie 45 szkoleń, w których uczestniczyło 1777 osób. Szkolenia dotyczyły m.in.:

- metodyki kontroli wykonania budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz wybranych zagadnień rachunkowości budżetowej;
- zadań NIK w przygotowaniach Polski do członkostwa w Unii Europejskiej;
- prawnej ochrony obrotu gospodarczego oraz działalności spółek prawa handlowego i cywilnego;
- zagadnień finansowo-księgowych;
- funkcjonowania systemów informatycznych;
- ochrony informacji niejawnych i danych osobowych.

Formy szkolne i aplikacje poza NIK

W 2002 r. 45 pracowników NIK podnosiło swoje kwalifikacje zawodowe poza Izbą, uczestnicząc w różnych formach kształcenia szkolnego na poziomie wyższym, a ponadto doskonaliło swoje umiejętności – co dotyczy osób z przygotowaniem prawniczym – przez udział w aplikacjach, których ukończenie umożliwia im uzyskanie uprawnień niezbędnych m.in. do wykonywania zawodu radcy prawnego. I tak:

- 1 pracownik odbywał studia doktoranckie;
- 10 pracowników kontynuowało studia wyższe licencjackie i magisterskie;
- 28 pracowników kontynuowało naukę na studiach podyplomowych (najczęstsze kierunki to: audyt i kontrola wewnętrzna w administracji publicznej, rachunkowość finansowa i zarządcza, system podatkowy);
- 6 pracowników uczestniczyło w aplikacji radcowskiej, prokuratorskiej lub sądowej.

Szkolenia zorganizowane poza NIK

Na kursach i seminariach prowadzonych przez inne instytucje pracownicy NIK byli szkoleni m.in. w ramach następujących, głównych bloków tematycznych:

- *problematyka integracji z Unią Europejską* (europejskie prawo wspólnotowe, a krajowy porządek prawny, przygotowanie do członkostwa – zadania administracji w procesie decyzyjnym, unijny system zamówień publicznych, unia gospodarczo-walutowa i prawo finansowe, programowanie i zarządzanie środkami finansowymi na poziomie wspólnotowym, krajowym i regionalnym, wspólna polityka rolna itd.);
- *kontrola i audyt* (w administracji rządowej i regionalnych izbach obrachunkowych, tryb i zasady przeprowadzania kontroli wewnętrznej i audytu, w tym realizacji projektów finansowanych z funduszy przedakcesyjnych, rola kontroli w procesie zarządzania);
- *rachunkowość* (wybrane zagadnienia rachunkowości budżetowej, w tym budżetów jednostek samorządu terytorialnego, plany kont itp.);
- *informatyka i administrowanie siecią informatyczną* (podnoszenie kwalifikacji zawodowych przez pracowników NIK realizujących zadania z tego zakresu na poziomie centralnym oraz w poszczególnych jednostkach organizacyjnych);
- *bezpieczeństwo i higiena pracy* (dla nowo przyjętych pracowników i pracowników już zatrudnionych) - w ramach realizacji obowiązku pracodawcy, wynikającego z *Kodeksu pracy* oraz *rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie szczegółowych zasad szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy*; szkolenia z tego zakresu realizowane były również częściowo przez pracowników Wydziału Bezpieczeństwa i Higieny Pracy NIK.

Staże zagraniczne i nauka języków obcych

W 2002 r. 17 pracowników NIK uczestniczyło w stażach, zorganizowanych w: Generalnym Urzędzie Obrachunkowych USA, Służbie Audytu Wewnętrznego Komisji Europejskiej, Narodowym Urzędzie Kontroli Wielkiej Brytanii, Europejskim Trybunale Obrachunkowym, Urzędzie Kontrolera i Audytora Generalnego Indii oraz Urzędzie Kontroli Państwowej Węgier. Ponadto 71 pracowników Izby kontynuowało naukę języków obcych.

Współpraca międzynarodowa

5.

Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI)

Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI)

Współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym (ETO)

Współpraca z Międzynarodową Radą Audytorów NATO (IBAN)

Współpraca najwyższych organów kontroli krajów kandydujących

Kontakty bilateralne

Podsumowanie

W 2002 r. współpraca międzynarodowa koncentrowała się głównie na przygotowaniu Izby do funkcjonowania w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej. Była ona realizowana w ramach kontaktów z najwyższymi organami kontroli krajów kandydujących oraz krajów członkowskich UE, jak również z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym.
W minionym roku kierownictwo NIK spotkało się kilkukrotnie z przedstawicielami Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Budżetu oraz przedstawicielami innych instytucji UE, w celu zaprezentowania dorobku i postępów Izby w zakresie działalności kontrolnej oraz rozwoju metodologii kontroli. Wyrazem uznania dla tych osiągnięć NIK było zamieszczenie przez Komisję Europejską w *Okresowym Raporcie dotyczącym postępu Polski na drodze do członkostwa w Unii* opinii, że NIK spełnia kryteria właściwego funkcjonowania najwyższego organu kontroli zewnętrznej w państwie. Dodać należy, że na Kongresie EUROSAI, który odbył się w maju 2002 r., NIK została ponownie powierzona funkcja Koordynatora Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska.
Izba kontynuowała także współpracę bilateralną i multilateralną z najwyższymi organami kontroli innych krajów oraz aktywną działalność na forum organizacji międzynarodowych. Do podstawowych form tej współpracy zaliczyć należy udział pracowników NIK w seminariach, szkoleniach, stażach, kontrolach międzynarodowych oraz w wymianie doświadczeń na spotkaniach eksperckich. W szkoleniach, seminariach, konferencjach, spotkaniach ekspertów prowadzonych poza granicami Polski wzięło udział 96 pracowników NIK. W podobnych przedsięwzięciach zorganizowanych w Izbie uczestniczyło 119 pracowników z zagranicznych urzędów kontroli.

Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli [1/]

W 2002 r. współpraca między poszczególnymi najwyższymi organami kontroli skupionymi w INTOSAI odbywała się głównie na forum jej grup roboczych. W Londynie odbyło się spotkanie Komitetu Sterującego Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska. W grupie tej Izba działa bardzo aktywnie od kilku już lat. Spotkanie to zostało poświęcone wytyczeniu nowych kierunków i metod koordynacji międzynarodowych kontroli ochrony środowiska. Ponadto przedstawiciele NIK uczestniczyli w spotkaniu Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Prywatyzacji w Oslo, gdzie wystąpili z prezentacją nt. sprawowania przez Ministra Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji funkcji właścicielskich nad prywatyzowanymi przedsiębiorstwami państwowymi. Delegacja NIK uczestniczyła również w spotkaniu Grupy Roboczej INTOSAI ds. Elektronicznego Przetwarzania Danych, które odbyło się w New Delhi. W czasie obrad przedstawiciele NIK zaprezentowali nowe koncepcje wspólnych przedsięwzięć grupy na rzecz rozwoju technik informatycznych kontroli zewnętrznej.

[1/] W skrócie: INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) – Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli. Organizacja afiliowana przy ONZ, której celem jest wymiana doświadczeń w dziedzinie kontroli państwowej, zrzesza organy kontroli z około 180 krajów świata. Utworzona została w 1953 r. Jej członkami są organy kontroli, które na mocy ustaw są zobowiązane do kontroli finansów publicznych w państwach będących członkami ONZ, bądź jednej ze specjalistycznych agencji ONZ. Ważną rolę w realizacji celów INTOSAI spełniają organizacje regionalne.

Jedną z ciekawszych inicjatyw Grupy INTOSAI ds. Rozwoju [2/] była kontynuacja długookresowego regionalnego programu szkoleniowego [3/] dla kontrolerów z Europy środkowo-wschodniej. W kwietniu 2002 r., w ramach tej inicjatywy we współpracy z NIK odbył się trzeci moduł szkolenia w Krakowie – trzytygodniowe Warsztaty Technik Szkoleniowych (poprzednie – Oslo 2000, Praga 2001). W 2002 r. zorganizowano również regionalne warsztaty kontrolerskie w Rydze (tzw. czwarty moduł). Szkolenie prowadzili wybrani absolwenci LTRTP, w tym jeden z NIK.

Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli [4/]

W 2002 r., podobnie jak w latach ubiegłych, NIK bardzo aktywnie działała na forum EUROSAI. W styczniu delegacja NIK uczestniczyła w spotkaniu grupy roboczej przygotowującej Kongres EUROSAI, który odbył się pod koniec maja 2002 r. w Moskwie. Izba była odpowiedzialna za opracowanie i przedstawienie jednego z wiodących tematów kongresu pn. *Wykorzystanie środków informatycznych w kontroli wykonania budżetu państwa*. Ponadto podczas Kongresu EUROSAI, NIK – jako Koordynator Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska – zaprezentowała sprawozdanie z jej działalności za 2001 r. Sprawozdanie przyjęto i poproszono przedstawicieli Izby o dalsze przewodniczenie grupie. Prezes NIK uczestniczył również w posiedzeniach Zarządu EUROSAI otwierających i zamykających Kongres w Moskwie.

W 2002 r. odbyło się w Paryżu II spotkanie członków Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska. Spotkanie, wraz z Trybunałem Obrachunkowym Francji, współorganizowała Izba. Ponadto w Polsce odbyło się II Europejskie Seminarium Kontroli Środowiska pn. *Europejskie Międzynarodowe Kontrole Ochrony Mórz.* W seminarium uczestniczyli przedstawiciele 27 krajów.

Grupa pod przewodnictwem NIK realizowała w 2002 r. również inne kontrole międzynarodowe, np. kontrolę ochrony zlewni Bałtyku (uczestnicy – najwyższe organy kontroli z Polski, Czech i Słowacji). W jej trakcie dokonano szczegółowej analizy wydatków poniesionych przez państwa – strony kontroli, przeznaczonych na poprawę gospodarki wodnej w badanych rejonach (dorzecza górnej Odry, Popradu i Dunajca). Podczas spotkania w Bojnicach, które miało miejsce w czerwcu 2002 r., prezesi najwyższych organów kontroli z Polski, Czech i Słowacji wydali komunikat w sprawie tej kontroli. Uzgodniono strategię współpracy w sferze środowiska na lata 2002 – 2004. Za priorytetowe cele obrano zadania związane z jakością cieków powierzchniowych i zasobów wodnych oraz usuwaniem niebezpiecznych odpadów. W marcu 2002 r. NIK opublikowała informację o wynikach kontroli (w części krajowej przedstawiono ustalenia, oceny i wnioski z kontroli równoległej przeprowadzonej przez NIK i Najwyższy Urząd Kontroli Republiki Czeskiej).

W Hadze odbyło się pierwsze spotkanie powstałej w 2002 r. Grupy Roboczej EUROSAI ds. Informatyki, w którym uczestniczyli przedstawiciele NIK. W 2002 r. pracownicy Izby uczestniczyli również w pracach Europejskiego Komitetu Szkoleniowego nad wypracowaniem strategii szkoleniowej EUROSAI. Ostateczne zatwierdzenie projektu tej strategii, do przedłożenia Zarządowi EUROSAI, nastąpi na spotkaniu członków Komitetu, które odbędzie się w Polsce w bieżącym roku.

[2/] W skrócie: IDI - INTOSAI (Development Initiative).

[3/] W skrócie: LTRTP – Long - Term Regional Training Programme.

[4/] W skrócie: EUROSAI (European Organization of Supreme Audit Institutions) – powstała w listopadzie 1990 r., jako europejska grupa regionalna Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli INTOSAI. W konferencji założycielskiej udział wzięła delegacja NIK.

Współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym [5/]

Bilateralna współpraca NIK z ETO w 2002 r. dotyczyła prowadzenia kontroli oraz szkoleń. Kolejny pracownik NIK odbył pięciomiesięczny staż zawodowy w Trybunale. W 2002 r. w NIK przebywali kontrolerzy z ETO, w celu omówienia przygotowania współpracy w zakresie pomocy dla ETO w jego misjach kontrolnych na terytorium Polski, dotyczących funduszy przedakcesyjnych.

W listopadzie 2002 r. w Luksemburgu Prezes NIK uczestniczył w obchodach 25-lecia powstania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i w pierwszym spotkaniu Komitetu Kontaktowego Prezesów Najwyższych Organów Kontroli Krajów Unii Europejskiej z prezesami najwyższych organów kontroli krajów kandydujących. W trakcie spotkania zaprezentowano wspólne opracowanie NIK i Narodowego Urzędu Kontroli Malty pn. *Relacje między najwyższymi organami kontroli a komisjami parlamentarnymi*. Raport został przyjęty i Prezes ETO postanowił, iż oficjalnie przekaże go Parlamentowi Europejskiemu. Opracowanie to powstało w ramach współpracy najwyższych organów kontroli krajów Europy Środkowej i Wschodniej, Cypru, Malty i ETO.

W 2002 r. ETO wraz z programem SIGMA [6/] zorganizowały – z aktywnym udziałem przedstawicieli najwyższych organów kontroli krajów kandydujących jak i wybranych krajów Unii Europejskiej – cykl czterech warsztatów, poświęcony tworzeniu podręczników kontroli. Przedstawiciele NIK brali udział we wszystkich warsztatach. Ostatnie spotkanie, podsumowujące całość cyklu warsztatów, odbyło się w Gdańsku w październiku 2002 r.

Współpraca z Międzynarodową Radą Audytorów NATO [7/]

Od chwili przyjęcia Polski do NATO, NIK aktywnie współpracuje z Radą Audytorów tej organizacji. W styczniu 2002 r. przedstawiciele NIK uczestniczyli w dwudniowym szkoleniu, organizowanym w Brukseli dla przedstawicieli organów kontroli państw NATO. W maju 2002 r. odbyło się doroczne spotkanie przedstawicieli najwyższych organów państw NATO z Międzynarodową Radą Audytorów Państw NATO, które było prowadzone przez przedstawiciela NIK. Izba uczestniczyła również w przygotowaniach do uroczystych obchodów 50. rocznicy powstania Międzynarodowej Rady Audytorów Państw NATO.

Współpraca najwyższych organów kontroli krajów kandydujących

Głównym tematem współpracy najwyższych organów kontroli krajów kandydujących była zbliżająca się akcesja do Unii Europejskiej oraz zadania stojące przed tymi organami, w związku z integracją.

W maju 2002 r. Prezes NIK brał udział w spotkaniu prezesów najwyższych organów kontroli siedmiu krajów kandydujących do Unii (Cypru, Estonii, Malty, Polski, Republiki Czeskiej, Słowenii i Węgier), które odbyło się w Pradze. Natomiast pod koniec roku (grudzień) delegacja, pod przewodnictwem Prezesa NIK, uczestniczyła w spotkaniu prezesów najwyższych organów kontroli krajów Europy Środkowej i Wschodniej, Cypru, Malty, Turcji i ETO, które odbyło się w Bukareszcie. NIK prezentowała tam rezultaty prac zespołów i grup roboczych pracujących na

---

[5/] W skrócie: ETO (European Court of Auditors) – jest jedną z pięciu instytucji UE. Został utworzony w 1997 r., z siedzibą w Luksemburgu. Jego zadaniem jest kontrola rachunków i realizacji budżetu UE, a głównymi celami działalności są: poprawa zarządzania finansami i informowanie obywateli krajów zrzeszonych w UE o sposobie wykorzystania środków publicznych.

[6/] SIGMA - Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries. Program jest wspólną inicjatywą Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i Wspólnot Europejskich, zawiązaną w marcu 1992 r. dla wsparcia działań krajów Europy Środkowej i Wschodniej w działaniach na rzecz reform administracji publicznej.

[7/] Skrót: IBAN – NATO (International Board of Auditors for NATO).

rzecz najwyższych organów kontroli krajów kandydujących, w których Izba brała udział. Został wygłoszony referat, dotyczący wdrożenia przez najwyższe organy kontroli krajów kandydujących zaleceń raportu, dotyczącego relacji pomiędzy tymi organami kontroli a komisjami parlamentarnymi. Przedstawiono również polsko-maltańsko-węgierski raport na temat zapewnienia jakości kontroli. Ponadto Prezes NIK i Kontroler Generalny Wielkiej Brytanii wspólnie zaprezentowali raport o współpracy w dziedzinie kontroli służb celnych.

W 2002 r. powrócono do wspólnych spotkań prezesów najwyższych organów kontroli krajów Grupy Wyszehradzkiej (Czech, Polski, Słowacja i Węgry). Ich głównym celem jest zacieśnienie współpracy w obliczu zmian, jakie będą miały miejsce po rozszerzeniu Unii Europejskiej.

Kontakty bilateralne

W 2002 r. Prezes NIK uczestniczył w spotkaniach z szefami narodowych organów kontroli Danii, Litwy, Niemiec, Słowacji, Węgier i Wielkiej Brytanii. Na uwagę zasługują zacieśniająca się z każdym rokiem współpraca NIK z Narodowym Urzędem Kontroli Wielkiej Brytanii. [8/] W 2002 r. Prezesi NIK i NAO dwukrotnie spotkali się podczas wizyt oficjalnych. Uzgodniono program współpracy w zakresie kontroli przemytu (służb celnych), kontroli obronności, kontroli ochrony środowiska oraz przeprowadzono konsultacje na temat doboru próby do kontroli oraz zarządzania ryzykiem. Eksperci z Polski i Wielkiej Brytanii kilkakrotnie spotykali się w celu realizacji podjętych wspólnie zadań. Zwieńczeniem dotychczasowej współpracy między najwyższymi organami kontroli Polski i Wielkiej Brytanii i rozpoczęciem kolejnego jej etapu było przystąpienie w lutym 2003 r. NIK i NAO do realizacji programu współpracy bliźniaczej, [9/] koncentrującego się na rozwoju metod kontroli finansowej NIK.

Tradycyjna współpraca z najwyższym organem kontroli Austrii zaowocowała wymianą ekspertów. W Warszawie gościli eksperci z Izby Obrachunkowej Austrii, w celu wymiany doświadczeń w sferze kontroli wymiaru sprawiedliwości. Natomiast eksperci NIK wyjechali do Wiednia, gdzie zapoznali się ze zmianami w działalności kontrolnej Austriackiej Izby Obrachunkowej, w świetle przystąpienia Austrii do Unii Europejskiej

Na uwagę zasługują również ubiegłoroczne kontakty NIK z Najwyższym Urzędem Kontrolnym Republiki Słowackiej oraz Węgierską Izbą Obrachunkową. Prezes NIK oraz prezesi najwyższych organów kontroli ze Słowacji i Węgier spotkali się podczas wizyt w Warszawie i Bratysławie. Podczas wizyty Prezesa Izby Obrachunkowej Węgier podpisano umowę o współpracy między NIK i Państwową Izbą Obrachunkową Węgier. Natomiast tradycyjna współpraca z najwyższym organem kontroli Słowacji ogniskowała się wokół kontroli środków pomocowych, przeznaczonych na przedsięwzięcia transgraniczne. W 2002 r. Delegatura NIK w Krakowie i Ekspozytura w Bańskiej Bystrzycy opracowały wspólnie program kontroli równoległej wykorzystania środków pomocowych PHARE CBC, w zakresie współpracy przygranicznej Polski i Słowacji. Kontrolerzy z Bańskiej Bystrzycy odbyli również kilkudniowy staż w Delegaturze NIK w Krakowie.

W czerwcu 2002 r. Prezes NIK był z wizytą oficjalną w Narodowym Urzędzie Kontroli Państwowej Republiki Litewskiej. Celem wizyty w Wilnie było zacieśnienie współpracy między najwyższymi organami kontroli obu krajów, w kontekście zbliżającego się przyjęcia Litwy do NATO oraz akcesu Polski i Litwy do Unii Europejskiej. NIK zaprezentowała dokumenty dotyczące standardów kontroli, metodologii oraz strategii rozwoju Izby. Zwieńczeniem wizyty było podpisanie przez Prezesa NIK i Kontrolera Generalnego protokołu oraz programu współpracy na lata 2002 – 2003.

W październiku ub. r. Prezes NIK przebywał w Kopenhadze z oficjalną wizytą w Narodowym Urzędzie Kontroli Danii. [10/] Przedmiotem zainteresowania były zagadnienia dotyczące: relacji najwyższych organów kontroli z parlamentami obu krajów, duńsko-niemiecko-polskiej kontroli Międzynarodowego Korpusu Północno-Wschod-

[8/] W skrócie: NAO (National Audit Office).

[9/] PHARE – Twinning Light.

[10/] Rigsrevisionen (Urząd Kontroli Państwowej).

niego w Szczecinie, zadań najwyższych organów kontroli w związku z kontrolą środków unijnych, współpracy z ETO, kontroli ochrony środowiska, rozwoju metod kontroli i podręcznika kontroli, a także współpracy trójstronnej z najwyższym organem kontroli Litwy. Wizyta zaowocowała uzgodnieniem programu wspólnych działań najwyższych organów kontroli Danii i Polski na 2003 r. Jednym z głównych ustaleń wizyty było podjęcie decyzji o rozpoczęciu drugiej już wielonarodowej kontroli przestrzegania Konwencji Helsińskiej dotyczącej ochrony Bałtyku, współkoordynowanej przez najwyższe organy kontroli Polski i Danii.

W 2002 r. NIK gościła również przedstawicieli Urzędu Kontroli Państwowej Republiki Macedonii. Wizyta ta była pierwszym spotkaniem ekspertów z Polski i Macedonii. Miała na celu zebranie informacji o statusie prawnym, strukturze organizacyjnej i kompetencjach NIK, a także o planowaniu, standardach i metodologii kontroli. Z wizytą roboczą gościła też w NIK delegacja Ministerstwa Kontroli Państwowej ChRL. Delegacja NIK uczestniczyła natomiast w polsko-indyjskim seminarium na temat kontroli dochodów budżetowych.

Kontrolerzy NIK uczestniczyli, jako współprowadzący, w szkoleniu z zakresu kontroli wykonania zadań, zorganizowanym przez Państwową Izbę Obrachunkową Węgier i Główny Urząd Obrachunkowy Stanów Zjednoczonych. Ponadto pracownicy Izby uczestniczyli, jako eksperci, w warsztatach organizowanych przez UNDP [11/] w Brnie, na temat kontaktów między najwyższymi organami kontroli i parlamentami, a także wzięli udział w seminarium OECD w Wilnie – na temat zadań kontroli państwowej i finansowej w walce z korupcją.

Podsumowanie

Współpraca międzynarodowa NIK przyczynia się do rozwoju i dostosowania metodyki i technik kontroli do standardów międzynarodowych, jak również umożliwia korzystanie z najlepszych praktyk stosowanych przez organy kontroli zewnętrznej w innych krajach. Realizowane jest to głównie przez współpracę szkoleniową, przeprowadzanie kontroli międzynarodowych i wymianę doświadczeń. Należy zaznaczyć, że NIK – przez swoją działalność międzynarodową – wpływa na kształtowanie pozytywnego wizerunku Polski poza jej granicami.

[11/] UNDP – United Nations Development Programme (Program Rozwoju Narodów Zjednoczonych)

Działalność wydawnicza

6.

Kontrola Państwowa

Biuletyn Informacyjny

Biuletyn Najwyższej Izby Kontroli

Strona internetowa

Prowadzenie działalności wydawniczej należy do właściwości Departamentu Strategii Kontrolnej. Oprócz dwumiesięcznika *Kontrola Państwowa* wydawane są dwa inne periodyki: *Biuletyn Informacyjny*, będący wewnętrznym wydawnictwem przeznaczonym głównie dla pracowników NIK, oraz *Biuletyn Najwyższej Izby Kontroli*, przesyłany również odbiorcom zewnętrznym.
NIK jest także obecna w internecie. Podstawową formą obecności Izby w tym medium jest strona *www.nik.gov.pl* – w wersji polskiej i angielskiej. Zamieszczono na niej podstawowe informacje o prawnych podstawach, organizacji i zasadach funkcjonowania Najwyższej Izby Kontroli, jak też na bieżąco aktualizowane wiadomości o działalności NIK.

Kontrola Państwowa

Dwumiesięcznik *Kontrola Państwowa*, poświęcony problematyce kontroli, wydawany jest przez Najwyższą Izbę Kontroli od 1956 r. Nakład czasopisma od dłuższego czasu utrzymuje się na niezmienionym poziomie 1000 egz. Objętość 6 numerów wydanych w 2002 r. wyniosła łącznie około 60 arkuszy wydawniczych.

W pierwszym i głównym dziale czasopisma większość artykułów poświęcono problematyce bezpośrednio związanej z postępowaniem kontrolnym. Omawiano w nich w szczególności zagadnienia dotyczące: kompetencji kontrolnych NIK, stosowanych procedur związanych z prowadzonym postępowaniem, regulacji prawnych odnoszących się do statusu pracowników NIK. Wiele uwagi poświęcono kwestiom związanym z wejściem Polski do Unii Europejskiej, prezentując finansowe konsekwencje przyszłego członkostwa Polski w Unii, sytuację na rynku pracy w Polsce i w krajach zrzeszonych w UE, zagadnienia dotyczące wsparcia dla polskiego rolnictwa, kształtowanie się budżetu Wspólnot Europejskich.

W dziale *Ustalenia niektórych kontroli* przedstawiono wyniki badań o bardzo szerokim wachlarzu tematycznym. Dotyczyły one m.in.: działalności kas chorych, dostępności i finansowania wysokospecjalistycznych procedur medycznych, restrukturyzacji publicznej służby zdrowia, przestrzegania prawa budowlanego, funkcjonowania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, wykorzystania środków publicznych na działania zapobiegające bezrobociu, narodowych funduszy inwestycyjnych, usług doradczych i eksperckich, problemów finansowania polskiego systemu emerytalnego, podatków lokalnych.

Na łamach czasopisma przybliżano także tematykę związaną z organizacją i funkcjonowaniem systemu kontroli w innych krajach, pisząc m.in. o kontroli wykonania budżetu państwa, przeprowadzanej przez najwyższe organy kontroli innych krajów: Wielkiej Brytanii, Norwegii, Niemiec, Kanady, Stanów Zjednoczonych, a także przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. Wiele miejsca poświęcono współpracy NIK z międzynarodowymi organizacjami kontrolnymi EUROSAI i INTOSAI.

Tradycyjnie już na łamach *Kontroli Państwowej* publikowane są artykuły dotyczące historii Izby oraz wspomnienia jej pracowników. W 2002 r. ukazała się ostatnia, piąta część pamiętnika Mieczysława Dębskiego, dyrektora Departamentu Najwyższej Izby Kontroli w latach 1921-1939. Wszystkie opublikowane wcześniej części zostały wydane w formie broszury, która cieszy się dużym zainteresowaniem osób związanych z kontrolą.

W 2002 r. ukazały się również 4 numery specjalne *Kontroli Państwowej*. Były to monotematyczne zbiory materiałów z obrad seminaryjnych posiedzeń Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Poświęcone one zostały kontroli wykonania budżetu państwa (luty), statusowi prawnemu Izby w świetle Konstytucji RP i standardów Unii Europejskiej (maj), sytuacji prawnej podmiotów podlegających kontroli NIK (listopad) oraz kryteriom kontroli NIK w świetle Konstytucji RP i ustawy o NIK (grudzień).

Kontrola Państwowa jest upowszechniana częściowo w drodze prenumeraty oraz wymiany z wydawcami fachowych czasopism ekonomicznych i prawniczych. Większość nakładu jest kolportowana nieodpłatnie. Nie-

zależnie od dystrybucji wewnątrz Izby, czasopismo otrzymują: Sejm i Senat RP, ministrowie i wojewodowie, marszałkowie województw, prezesi regionalnych izb obrachunkowych. Wszystkie numery *Kontroli Państwowej* są przekazywane do Biblioteki Narodowej, a także bibliotek akademickich i prowadzonych przez instytuty naukowo-badawcze. Czasopismo jest traktowane przez uczelnie jako aktualne źródło wiedzy o Najwyższej Izbie Kontroli i jej działalności kontrolnej, o systemie kontroli w Polsce oraz o kontroli w innych krajach. *Kontrola Państwowa* jest także wysyłana za granicę do najwyższych organów kontroli, z którymi NIK współpracuje w ramach EUROSAI i INTOSAI. Od 2002 r. publikowane artykuły są również dostępne na stronach internetowych Izby.

Biuletyn Informacyjny

Pierwszy numer *Biuletynu Informacyjnego* ukazał się w marcu 1996 r. Założeniem towarzyszącym powstaniu tego periodyku, przeznaczonego jedynie do użytku służbowego pracowników NIK, było stworzenie wydawnictwa informacyjnego, poruszającego różnorodne aspekty pracy kontrolerskiej.

Czasopismo dzieli się na dwie zasadnicze części – *Informacje i komunikaty NIK* oraz *Poradnik kontrolera*. W pierwszej z nich czytelnik znajdzie zarządzenia i pisma Prezesa NIK, informacje z posiedzeń Kolegium NIK, a także materiały dotyczące współpracy i kontaktów międzynarodowych Izby z najwyższymi organami kontroli innych krajów. Przedstawiane są też informacje o konferencjach prasowych oraz o pracach sejmowych nad dokumentami NIK. Na *Poradnik kontrolera* składają się dokumenty oraz opracowania użyteczne w działalności kontrolnej. Są to uchwały Kolegium NIK w sprawie zastrzeżeń zgłaszanych do wystąpień pokontrolnych, wyjaśnienia i opinie przygotowywane przez Departament Prawno-Organizacyjny. W części tej prezentowane są głównie opracowania o charakterze metodycznym, zarówno własne, jak też najwyższych organów kontroli innych krajów – ukazujące najlepsze rozwiązania światowe w zakresie metodyki prowadzenia kontroli finansowych i kontroli wykonania zadań. Odrębny rozdział w części, o której mowa wyżej, poświęcono technikom informatycznym, omawiając zarówno problematykę kontroli systemów informatycznych, jak też wykorzystanie technik informatycznych w prowadzonych kontrolach.

W 2002 r. wydany został specjalny numer *Biuletynu Informacyjnego* zawierający zbiór podstawowych aktów prawnych dotyczących NIK. Podzielony został na cztery części: podstawy kontroli NIK, organizacja pracy Izby, uprawnienia i obowiązki pracowników oraz inne regulacje, dotyczące różnych aspektów pracy instytucji. Dzięki wymiennym kartom istnieje możliwość bieżącego aktualizowania nowelizowanych aktów prawnych. Nakład tego wydania wyniósł 1300 egzemplarzy. Otrzymali go wszyscy pracownicy wykonujący i nadzorujący czynności kontrolne.

Biuletyn Najwyższej Izby Kontroli

Biuletyn Najwyższej Izby Kontroli nie ma ustalonego rytmu wydawniczego. Pierwszy zeszyt wydano w czerwcu 1996 r. W roku ubiegłym ukazał się jeden numer tego periodyku. *Biuletyn NIK* wydawany jest w nakładzie 960 egzemplarzy.

Przeznaczony jest dla odbiorców spoza Izby, zainteresowanych jej działalnością. Czasopismo to otrzymują Prezydent RP i Prezes Rady Ministrów, rozsyłane jest też posłom, senatorom, ministrom, kierownikom urzędów centralnych, wojewodom, marszałkom województw i prezesom regionalnych izb obrachunkowych. *Biuletyn Najwyższej Izby Kontroli* kierowany jest do ponad stu bibliotek publicznych i akademickich, zainteresowanych redakcji, rozprowadzany wśród dziennikarzy krajowych i zagranicznych, akredytowanych w Polsce. Choć nie trafia do publicznej sprzedaży, dostęp do niego nie jest reglamentowany.

Zgodnie ze zmodyfikowaną koncepcją tego wydawnictwa, każdy z numerów *Biuletynu Najwyższej Izby Kontroli* koncentruje się na jednym temacie związanym z działalnością kontrolną. Po zeszytach poświęconych kontroli samorządu terytorialnego oraz zaleceniom w sprawie funkcjonowania najwyższych organów kontroli - w kontekście integracji europejskiej, w 2002 r. ukazał się numer *Biuletynu NIK* (w 2 zeszytach), zawierający publikację

o wykorzystaniu narzędzi informatycznych w kontroli. Inicjatywa wydania *Biuletynu NIK* poświęconego zastosowaniu informatyki w prowadzonych kontrolach wiązała się z uznaniem dwóch faktów: coraz większego wpływu technik informatycznych na przebieg procesów kontrolnych oraz braku literatury w języku polskim na ten temat.

Wydany w ub. r. *Biuletyn NIK z*awiera opracowania autorstwa specjalistów najwyższych organów kontroli kilkunastu krajów, prezentowane wcześniej w trakcie seminariów organizowanych przez INTOSAI i EUROSAI - międzynarodowe organizacje zrzeszające najwyższe organy kontroli. Podniesione na łamach tego periodyku sprawy i problemy dotyczyły: systemów informatycznych wspomagających organizację i zarządzanie kontrolami, zastosowania informatycznych narzędzi wspomagania kontroli, dostępu do danych zapisanych w postaci elektronicznej, kontroli wykonania zadań związanych z inwestycjami informatycznymi. Problematykę tę prezentowano zarówno od strony przebiegu wdrożeń systemów informatycznych, jak też występujących w tych procesach trudności.

Strona internetowa

Internet w Polsce, tak jak i na cały świecie, stał się jednym ze narzędzi komunikowania się. Bogactwo możliwości prezentacji, szybkość przekazu, brak ograniczeń czasu i przestrzeni stanowi jego najważniejszy atut. Strona internetowa NIK jest ważnym, często jedynym dostępnym źródłem bieżącej informacji na temat Izby. Kwestia ta nabrała dodatkowego znaczenia z chwilą wejścia w życie *ustawy o dostępie informacji publicznej.* Prowadzone statystyki wskazują też na wysoką częstotliwość odwiedzin w serwisie www. Izby (ok. 25-30 tys. w miesiącu), jak też intensywne kontakty za jej pośrednictwem.

Pod adresem **www.nik.gov.pl** można znaleźć m.in. informacje na temat: historii kontroli państwowej na ziemiach polskich, podstaw prawnych działalności Izby i jej struktury organizacyjnej, metodyki kontroli, wydawnictw własnych, współpracy międzynarodowej, informacji prasowych dotyczących wyników kontroli. Na stronie NIK prezentowane są także niektóre dokumenty przedkładane Sejmowi: *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*, *Sprawozdanie z działalności NIK* oraz informacje o wynikach ważniejszych kontroli. Część serwisu wydzielono dla problematyki ochrony środowiska – Izba jest bowiem koordynatorem Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska. Zamieszczane są tam informacje dotyczące działań grupy oraz wyniki krajowych i zagranicznych kontroli przeprowadzanych przez jej członków.

Niezależnie od codziennej aktualizacji, witryna internetowa Izby podlega stałej ewolucji. W ciągu minionego roku rozbudowana została część audiowizualna strony, co ma związek z rozpoczęciem bezpośrednich transmisji z seminaryjnych posiedzeń Kolegium NIK, jak również retransmisji konferencji prasowych. W nowoutworzonym dziale można również przeczytać wywiady z członkami kierownictwa NIK, a także zapoznać się z rubryką pn. *Sprostowania*.

Serwis www. posiada także wersję przeznaczoną dla czytelników anglojęzycznych.

Informatyzacja

7.

Zaplecze sprzętowe i systemy informatyczne

Wspomaganie informatyczne procesów kontrolnych

Zaplecze sprzętowe i systemy informatyczne

Wydatki związane z zakupem urządzeń komputerowych i oprogramowania stanowiły tradycyjnie największą pozycję (prawie 40%) w grupie wydatków majątkowych w 2002 r. Realizowane w ub. r. przedsięwzięcia w tej sferze były kontynuacją i rozszerzeniem działań podjętych już w we wcześniejszym okresie.

Instalacja nowych systemów i rozszerzenie zakresu wykorzystania narzędzi informatycznych

W 2002 r. wdrożono systemy wykorzystujące m.in. techniki audiowizualne, w tym system bezpośrednich transmisji audio i wideo - do sieci Internet. Zakupiono i zainstalowano sprzęt z oprogramowaniem do nieliniowego montażu audio i wideo, w celu rejestracji, przy użyciu kamery cyfrowej, relacji filmowych z konferencji prasowych, posiedzeń Kolegium i innych gremiów, a następnie – przy użyciu specjalizowanego oprogramowania – montażu zarejestrowanego materiału i umieszczania przygotowanych w ten sposób skrótów relacji filmowych na stronie internetowej Izby. W rezultacie tych działań, w ub. r. dostępne były na tej stronie pełne transmisje na żywo z posiedzeń seminaryjnych Kolegium NIK.

Pod koniec 2002 r. zakupiono i rozpoczęto wdrażanie systemu do wideokonferencji, funkcjonującego w oparciu o oprogramowanie IBM Lotus Sametime. System ten, którego wdrożenie nastąpiło w I kw. 2003 r., usprawnił bezpośrednią komunikację audiowizualną między Kierownictwem Izby i dyrektorami jednostek organizacyjnych, w szczególności z dyrektorami delegatur terenowych. W czasie wideokonferencji jej uczestnicy mogą współdzielić aplikacje, w szczególności pracować wspólnie na udostępnionych uczestnikom sesji plikach MS Word.

Zakupiono i przystąpiono do wdrażania systemu kontroli dostępu, z możliwością rozliczania czasu pracy. System wykorzystuje informacje o pracownikach zatrudnionych w NIK importowane z bazy danych kadrowych. Został zainstalowany w siedzibie centrali NIK i stanowi element szerszej inwestycji - utworzonych w centrali Izby tzw. stref bezpieczeństwa.

W centrali NIK, obok zainstalowanych wcześniej w sieci słowników angielsko-polskiego i polsko-angielskiego, udostępniono sieciową wersję słownika niemiecko-polskiego i polsko-niemieckiego. Udostępniono ponadto użytkownikom nową wersję systemu do obsługi zbiorów bibliotecznych. Do analizy odwiedzin na stronie internetowej Izby i sporządzania statystyk dotyczących tych odwiedzin zakupiono natomiast i wdrożono system WebTrends Firewall Suite.

W okresie sprawozdawczym zintensyfikowano wykorzystanie zakupionych wcześniej narzędzi i systemów. Pracownicy Izby, niekorzystający dotychczas z poczty elektronicznej, zostali wyposażeni w konta pocztowe, z możliwością dostępu do poczty spoza siedziby NIK. Rozszerzone zostało wykorzystanie tzw. katalogów publicznych, na których poszczególne jednostki organizacyjne NIK udostępniają, w formie elektronicznej, informacje i dane, niezbędne dla bieżącej pracy, m.in. w programowaniu kontroli i przygotowywaniu informacji o ich wynikach. W katalogach, o których mowa wyżej, dostępne są m.in. opracowania włączone do *Podręcznika kontrolera*, obejmujące m.in. standardy kontroli i wytyczne metodyczne.

Informatyzacja Ośrodka Szkoleniowego NIK w Goławicach

W 2002 r. informatyzacja ośrodka objęła instalację sieci (okablowanie strukturalne) i uruchomienie serwerowni (serwer Windows NT z systemem sieciowym LEX oraz serwer unix-owy z rdbms INFORMIX). Sieć informatyczną ośrodka podłączono do internetu. Ponadto wyposażono w sprzęt komputerowy dwa laboratoria szkoleniowe. Na komputerach zainstalowanych w laboratoriach (łącznie 24 stanowiska szkoleniowe) dostępne są aplikacje identyczne, jak w sieciach lokalnych centrali i delegatur terenowych. Umożliwia to m.in. efektywne prowadzenie szkoleń dla pracowników, z zakresu wykorzystania narzędzi informatycznych.

Zainstalowano ponadto i wdrożono systemy kadrowy i płacowy – w wersjach identycznych z funkcjonującymi w pozostałych jednostkach organizacyjnych, co umożliwia pełną integrację przetwarzania danych kadrowo-płacowych w skali Izby.

Modernizacja i rozbudowa platformy sprzętowo-systemowej

W 2002 r. sieć była w dalszym ciągu rozbudowywana, ze względu na wzrost liczby użytkowników i intensywne wykorzystanie narzędzi informatycznych. W celu optymalizacji pracy sieci, w sieciach lokalnych delegatur zamiejscowych, zamiast wykorzystywanych dotychczas koncentratorów, zastosowano urządzenia aktywne w postaci przełączników. Między punktami dystrybucyjnymi sieci lokalnej w centrali zainstalowano natomiast połączenia światłowodowe, a w samych punktach dystrybucyjnych, aby zwiększyć liczbę sieciowych gniazd komputerowych, większą ilość urządzeń aktywnych. Ponadto zwiększono, do 512 kb/s, przepustowość łączy w sieci komputerowej (POLPAK), po których odbywa się transmisja danych między centralą i delegaturami zamiejscowymi.

Zakupiono kolejną partię 200 komputerów przenośnych (z procesorem Pentium III 1,2 GHz, 256 MB pamięci RAM i 20 GB dyskiem twardym), stanowiących – wraz z oprogramowaniem – podstawowe narzędzie pracy kontrolerów w jednostkach kontrolowanych. Po dokonaniu zakupu, o którym mowa, praktycznie wszyscy kontrolerzy kierowani do wykonywania czynności w jednostkach kontrolowanych dysponują tego rodzaju narzędziem pracy.

Zmodernizowano ponadto, ze względu na szybki postęp w technice komputerowej i informatyce, część komputerów przenośnych starszych typów. Nowe komputery przenośne, podobnie jak wszystkie przekazane wcześniej kontrolerom do użytku, wyposażone zostały w systemy wyszukiwania informacji prawnej LEX i TEMIDA, oprogramowanie MS Office oraz inne programy wspomagające.

W 2002 r. zakupiono i zainstalowano 129 komputerów stacjonarnych z procesorem Pentium IV 1,8 GHz, jak również: 105 drukarek stacjonarnych i 64 przenośne, 5 skanerów z oprogramowaniem OCR oraz 98 nowych monitorów ekranowych, które zastąpiły najstarsze wyeksploatowane urządzenia tego typu. Wdrożenie procedury elektronicznej archiwizacji danych kontrolnych umożliwiło natomiast zainstalowanie, w sekretariatach departamentów i delegatur, komputerów stacjonarnych z nagrywarkami CD lub DVD.

Uwzględniając zrealizowane w 2002 r. zakupy oraz działania na rzecz modernizacji sprzętu, w centrali i delegaturach eksploatowano łącznie: 49 serwerów sieciowych i 17 wieżowych, 947 komputerów stacjonarnych i 1209 przenośnych, 497 drukarek stacjonarnych i 163 przenośne, 102 skanery stacjonarne i przenośne.

Stosownie do zwiększonej liczby komputerów i użytkowników zakupiono dodatkowe licencje oprogramowania (m.in. Novell NetWare, MS Windows NT Server, MS Office, LEX oraz antywirusowego). Dodać należy, że główne serwery centralne zostały rozbudowane sprzętowo, m.in. o dodatkowe dyski i pamięć operacyjną.

Podsumowanie

Na zakup sprzętu komputerowego, oprogramowania i usług z zakresu informatyzacji poniesiono w 2002 r. łączne nakłady inwestycyjne w wysokości ponad 4,7 mln zł. Obok kosztów nowych inwestycji, istotną część nakładów przeznaczonych w ub. r. na informatyzację stanowiły opłaty z tytułu zakupu materiałów i akcesoriów komputerowych oraz umów konserwacyjnych, obejmujących serwis pogwarancyjny sprzętu i oprogramowania oraz jego aktualizację (w tym comiesięczną aktualizację baz informacji prawnej LEX i TEMIDA, wykorzystywanych w lokalnych sieciach i przez kontrolerów na komputerach przenośnych). Na te cele w 2002 r. wydatkowano ok. 2 mln zł. Wysokość wydatków na konserwację sprzętu miała związek z relatywnie dużą ilością sprzętu, który w 2002 r. nie był już objęty gwarancją (m.in. 36 serwerów, 19 routerów, 600 komputerów stacjonarnych i 700 przenośnych, 300 drukarek). Podobnie wysoka była liczba licencji oprogramowania, za które Izba zobowiązana była wnosić stosowne opłaty (m.in. za system LEX na komputerach przenośnych, programy antywirusowe, system operacyjny HP-UX oraz system INFORMIX itd.).

W celu dokonania zakupów sprzętu i usług serwisowych, o których była mowa wyżej, przeprowadzono 33 postępowania o zamówienia publiczne. W trakcie tych postępowań nie odnotowano protestów lub odwołań ofe-

rentów. Uzyskane ceny były korzystne dla Izby - kształtowały się z reguły na znacznie niższym poziomie, niż ceny rynkowe. Umożliwiło to zakupienie ze środków przewidzianych na ten cel większej liczby komponentów sprzętowych i usług, niż to początkowo przewidywano.

Wspomaganie informatyczne procesów kontrolnych

Wewnętrzny sieciowy system informatyczny

Najważniejszym spośród funkcjonujących w Izbie narzędzi informatycznych – wspomagających od szeregu już lat proces kontrolny – jest system PILOT, którego wprowadzenie zapoczątkowały działania podjęte jeszcze w 1996 r. System, o którym mowa, jest pomocny nie tylko w procesie planowania działalności kontrolnej, a przede wszystkim w usystematyzowanym rejestrowaniu wykonywanych przez Izbę zadań, związanych z działalnością kontrolną prowadzoną przez departamenty i delegatury. W systemie gromadzone są wszystkie informacje o zdarzeniach związanych z przeprowadzanymi kontrolami. Przechowywane są w nim także, w wersji elektronicznej, podstawowe dokumenty związane z procesem kontroli, w tym programy kontroli, wystąpienia pokontrolne i informacje o wynikach kontroli. Gromadzone dane służą sporządzaniu okresowych sprawozdań z działalności departamentów kontrolnych i delegatur, jak też opracowywaniu różnego rodzaju analiz i raportów – dla potrzeb wspomagania bieżących procesów decyzyjnych. Z systemowej bazy danych szczególnie często korzysta się w trakcie przygotowywania projektów rocznych planów pracy Izby. Brane są pod uwagę wnioski z poprzednich kontroli, dokonywana jest analiza terminów zamierzeń kontrolnych w odniesieniu do poszczególnych faz postępowania kontrolnego przewidzianych do realizacji w poszczególnych jednostkach sektora publicznego, tak aby w miarę równomiernie w czasie rozłożyć zadania przewidziane do wykonania przez departamenty kontrolne i delegatury. Wspomnieć również należy o ważnej roli, jaką system ten spełnia w rejestrowaniu efektów kontroli, do których zaliczyć należy – w pierwszej kolejności – efekty finansowe oraz dane o kwotach odzyskanych, w związku z działaniami podjętymi w wyniku poszczególnych kontroli jednostkowych oraz w ramach kontroli koordynowanych.

Ze względu na stale rosnące potrzeby w odniesieniu do przetwarzania danych o stanie skomplikowania znacznie większym, niż to początkowo projektowano, jak również z uwagi na ograniczenia sytemu PILOT o charakterze programowym, jest on wspomagany innymi systemami. W Izbie, od pewnego już czasu, wykorzystywana jest – opracowana przy użyciu oprogramowania Lotus Domino – wewnętrzna baza danych *Wystąpienia i informacje*. Udostępnione zostały także inne bazy o: zastrzeżeniach zgłaszanych do protokołów kontroli, stanie realizacji wniosków pokontrolnych, zawiadomieniach o popełnieniu przestępstw i wykroczeń, wnioskach o ukaranie i zawiadomieniach o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, wnioskach legislacyjnych (*de lege ferenda)*, niepublikowanych zarządzeniach Prezesa Rady Ministrów, a także uchwałach podejmowanych przez Kolegium NIK i wewnętrznych zarządzeniach Prezesa NIK.

Sprawne przygotowanie programów kontroli oraz przeprowadzenie postępowań pokontrolnych jest uzależnione – w warunkach funkcjonowania NIK – od stałego, szybkiego dostępu do bazy aktów prawnych, która obsługiwana jest – od szeregu już lat – za pomocą Systemu Informacji Prawnej LEX. Program, o którym mowa, jest zainstalowany na wszystkich komputerach stacjonarnych, a także przenośnych, których używają kontrolerzy podczas prowadzenia czynności kontrolnych w jednostkach kontrolowanych. Jest on co miesiąc uaktualniany, zgodnie z warunkami umowy licencyjnej. W podobnej bazie umieszczone zostały, w wersji elektronicznej, akty normatywne i przepisy własne NIK.

W centrali NIK dostępne są również, do użytku wewnętrznego, elektroniczne wersje wydawnictw własnych, m.in. *Kontroli Państwowej, Biuletynu NIK* i *Biuletynu Informacyjnego*, okresowe sprawozdania z działalności NIK. Dostępne też są *Wycinki prasowe* (pliki graficzne) oraz *NIK w telewizji* (pliki audiowizualne), umożliwiające zainteresowanym szybki do nich dostęp. Cześć zbiorów, o których jest mowa, przesyła się okresowo do sieci lokalnych delegatur zamiejscowych.

W NIK w intensywny sposób wykorzystywany jest system poczty elektronicznej, zwłaszcza w relacji centrala – delegatury zamiejscowe. Jako program obsługi poczty wykorzystywany jest MS Outlook.

NIK od wielu już dziesięcioleci posiada dobrze funkcjonującą bibliotekę fachową (dysponuje ona np. zbiorem *Dzienników Ustaw* i *Monitorów Polskich* oraz resortowych aktów prawnych – od 1918 r.). Do katalogu bibliotecznego można mieć dostęp z dowolnego stanowiska komputerowego podłączonego do sieci w centrali NIK. Z tego miejsca można też zapoznać się z wykazem nowych nabytków, a także spisem tytułów prenumerowanych czasopism.

Informatyczne techniki wspomagania kontroli

Jeszcze w 2000 r. podjęto prace przygotowawcze do zastosowania w postępowaniu kontrolnym oprogramowania typu CAAT. [1/] Prace działającego w I półroczu 2000 r. zespołu pracowników, dysponujących niezbędną wiedzą z zakresu informatyki oraz postępowania kontrolnego, zostały zakończone rekomendacją do stosowania w działalności kontrolnej Izby programu ACL. [2/]

W 2001 r. zakupiono 30 egzemplarzy oprogramowania ACL. Każdy z departamentów kontrolnych i delegatur wyposażony został w przynajmniej jeden egzemplarz programu. Przeprowadzono ponadto podstawowe szkolenia dla potencjalnych użytkowników, a także konsultacje z zakresu wykorzystania programu w działalności kontrolnej.

Program ACL jest nowoczesnym i dogodnym w użyciu narzędziem analitycznym, umożliwiającym szybką i niezwykle efektywną analizę nieprzetwarzalnych tradycyjnymi metodami dużych zbiorów danych, które w szczególności mogą pochodzić z różnych źródeł i mieć dowolne formaty. W praktyce oznacza to wyższą jakość wyników i mniejsze ryzyko pominięcia nieprawidłowości. Zastosowanie programu, o którym mowa, może zaowocować skróceniem terminów przeprowadzanych kontroli. Ponadto umożliwia on efektywne stosowanie technik doboru próby, zarówno przy wyborze podmiotów do kontroli, jak i podczas kontroli – do wyboru danych do skontrolowania.

W celu przygotowania kontrolerów do stosowania nowoczesnych metod doboru próby do kontroli, w 2002 r. przeprowadzono szkolenie na ten temat, którym objęto 75 osób. Przeszkoleni pracownicy będą odpowiedzialni w poszczególnych departamentach i delegaturach za udzielanie pomocy kontrolerom w stosowaniu tych metod.

W okresie sprawozdawczym program ACL zastosowany został m.in. w kontroli realizacji dochodów budżetu państwa z podatku akcyzowego w latach 1999 – 2002 (I półrocze), która została przeprowadzona w 32 urzędach skarbowych. Jego użycie umożliwiło sprawdzenie terminowości ewidencjonowania decyzji i deklaracji podatkowych oraz skuteczności podejmowania czynności egzekucyjnych – na skalę niemożliwą do wykonania metodami tradycyjnymi, bez użycia narzędzi informatycznych. M.in. wyselekcjonowano w skontrolowanych urzędach wszystkich dłużników tego podatku. Zastosowanie techniki dostępu do danych zapisanych na nośnikach elektronicznych pozwoliło na ujawnienie różnic między danymi zapisanymi elektronicznie a utrwalonymi w dokumentacji, a tym samym wykrycie błędów. Ujawniło też opóźnienia wynikłe ze zmiany oprogramowania systemu rachunkowości podatkowej i opieszałości we wprowadzaniu danych.

Stopień wykorzystania programu ACL uzależniony jest jednak od dostępności do baz danych w jednostkach podlegających kontroli NIK.

[1/] CAAT – Computer Assisted Audit Technique (techniki kontrolne wspomagane komputerowo).

[2/] ACL – Audit Command Language język poleceń audytorskich. Twórcą programu ACL jest działająca od 1987 r. i mająca przedstawicielstwo w ponad 30 krajach firma ACL Services Ltd., z siedzibą w Vancouver (Kanada). Program nie jest spolonizowany - w Izbie używana jest angielska wersja językowa.

8. Wykonanie budżetu Najwyższej Izby Kontroli w 2002 r.

Dane ogólne

Dochody

Wydatki

Omówienie niektórych grup wydatków w układzie rodzajowym

Uwagi końcowe

Dane ogólne

W ustawie budżetowej na 2002 r. budżet Izby ustalony został, po stronie wydatków, na 196.215 tys. zł. W ciągu roku kwota planowanych wydatków została zwiększona do 196.352 tys. zł. Ich zwiększenie o 137 tys. zł, z rezerwy celowej budżetu państwa, było wynikiem wprowadzenia nowych rozwiązań. Środki w wysokości 52 tys. zł wykorzystano na sfinansowanie wynagrodzeń i składników pochodnych od wynagrodzeń, w związku ze zwiększeniem, począwszy do 1 lipca 2002 r., zatrudnienia w NIK o jeden etat. [1/] Ponadto w związku z potrzebą wdrożenia systemu bankowości elektronicznej „enbepe", Izba otrzymała dodatkowe środki w wysokości 85 tys. zł – na pokrycie kosztów realizacji tego zadania. [2/]

Budżet NIK uchwalony na 2002 r. ograniczony został, po stronie wydatków, w stosunku do projektu przedłożonego w Sejmie RP – o 7,1%. Korekty komisji sejmowych, zmniejszające wydatki w projekcie budżetu uchwalonym przez Kolegium NIK wyniosły 15 mln zł.

Budżet na 2002 r. po zmianach zakładał wzrost wydatków, w stosunku do 2001 r., nominalnie o 8.999 tys. zł. Przy prognozowanym wskaźniku wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych o 4,5%, realny wzrost wydatków wyniósł, w porównaniu z rokiem poprzednim – o 0,3%. Podstawowe dane o planowanych i uchwalonych wydatkach budżetowych na 2002 r. zawiera tabela 1.

Tabela 1

Ogólne dane o planowanych i uchwalonych wydatkach budżetowych w 2002 r.

w tysiącach złotych

Lp.	Wyszczególnienie	Projekt uchwalony przez Kolegium NIK	Korekta Komisji Sejmowych	Budżet wg ustawy	Budżet po zmianach
1	2	3	4	5	6
1.	Budżet NIK na 2002 r.	211.215	15.000	196.215	196.352
2.	Projekt uchwalony przez Kolegium NIK = 100%	100,0	7,1	92,9	93,0

W 2002 r. planowane wydatki zrealizowano w wysokości 196.352 tys. zł, tj. w 100% budżetu po zmianach. Jednym z warunków umożliwiających wykorzystanie w pełni środków było przeniesienie między paragrafami klasyfikacji wydatków niektórych pozycji planowanych wydatków. [3/] Pełne wykorzystanie środków budżetowych umożliwiło również regularne i zgodne z rocznym harmonogramem przekazywanie środków przez Ministerstwo Finansów.

W wyniku decyzji podjętych w 2002 r. o zakupach majątkowych, stan aktywów Izby w środkach trwałych zwiększony został o 12.478 tys. zł, z czego 10.733 tys. zł (86%) wydatkowano na zakupy gotowych składników majątkowych, a 1.745 tys. zł – na prace adaptacyjne w obiektach będących w trwałym zarządzie NIK.

Na skutek technicznego zużycia, bądź w wyniku ubytków nadzwyczajnych, w 2002 r. z ewidencji księgowej spisano i wycofano z eksploatacji środki trwałe o wartości 1.385 tys. zł, z tego: sprzęt komputerowy (362 tys. zł), samochody osobowe (513 tys. zł), maszyny biurowe i urządzenia techniczne (60 tys. zł) oraz wyposażenie, m.in. meble (450 tys. zł).

Począwszy od września 2001 r. w NIK uruchomiony został środek specjalny. Źródłem funduszy gromadzonych na wyodrębnionym rachunku są wpływy od ubezpieczycieli i pracowników Izby, z tytułu odszkodowania za utracone bądź zniszczone mienie. [4/] Przy stanie środków na 1 stycznia 2002 r. w wysokości 105 tys. zł, wpły-

[1/] Decyzja Ministra Finansów z dnia 14 sierpnia 2002 r.

[2/] Jak wyżej – z dnia 21 października 2002 r.

[3/] Decyzje podjęte zostały przez Prezesa NIK w lipcu, wrześniu i grudniu 2002 r. - na podstawie art. 96 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i art. 26 ust. 2 ustawy o NIK.

[4/] Dotyczy mienia przekazanego pracownikom na warunkach określonych w art. 124 Kodeksu pracy.

wach w ciągu roku - 37 tys. zł i rozchodach (zakup samochodu mini-bus) – 140 tys. zł, na 31 grudnia 2002 r. stan środków wyniósł 2 tys. zł, przy należnościach w wysokości 82 tys. zł i braku zobowiązań.

Poza rachunkiem środka specjalnego w aktywach bilansu za 2002 r. wykazany został także następujący stan środków pieniężnych ulokowanych na wydzielonych kontach w Banku Przemysłowo-Handlowym PBK SA (stan odpowiednio na początek i koniec roku):

– środki Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych: 446 tys. zł i 99 tys. zł;
– środki sum depozytowych: 481 tys. zł i 186 tys. zł, w tym: wadia i kaucje (31 tys. zł i 21 tys. zł), zabezpieczenie należytego wykonania umowy (390 tys. zł i 165 tys. zł), należności pracowników wynikające ze stosunku pracy (60 tys. zł i 0 zł);
– środki pieniężne w drodze ogółem (tylko stan na koniec roku): 23 tys. zł, z tego z tytułu: niepodjętych wynagrodzeń (10 tys. zł) oraz zabezpieczenia umowy (13 tys. zł).

Należności i zobowiązania, według stanu na koniec 2002 r., ilustrują dane zawarte w tabeli 2.

Tabela 2

Należności i zobowiązania według stanu na koniec 2002 r.

w tysiącach złotych

Lp.	Wyszczególnienie	delegatury NIK	centrala NIK	razem
1	2	3	4	5
I.	**Należności z tytułu:**			
1.	Czynszów za wynajmowaną pow. biurową i mieszkalną	54	2	56
2.	Rozliczenia podatku od towarów i usług z urzędem skarbowym	2	–	2
3.	Rozliczeń z pracownikami za telefony i naukę j. obcych	–	3	3
4.	Odszkodowania za skradzione samochody	–	82	82
5.	Bieżących rozrachunków z kontrahentami	–	1	1
	Razem:	**56**	**88**	**144**
II.	**Zobowiązania z tytułu:**			
1.	Wynagrodzeń („trzynastka" za 2002 r. i premie pracow. obsługi za grudzień 2002 r. wypłacone w styczniu 2003 r.)	2.767	3.395	6.162
2.	Podatku dochodowego, wpłat na PFRON i składek ZUS	2.277	2.800	5.077
3.	Zakupu materiałów i usług (faktury dotyczące zakupów w 2002 r. nadesłane w 2003 r.)	81	2.696	2.777
4.	Kosztów delegacji służbowych, poniesionych przez pracowników w 2002 r., a rozliczonych w styczniu 2003 r.	19	8	27
5.	Wobec dostawców (wpłacone wadium i zabezpieczenie za należyte wykonanie umów)	4	198	202
6.	Bieżących rozrachunków z pracownikami (czynsze)	–	3	3
	Razem:	**5.148**	**9.100**	**14.248**

Od stycznia 2002 r. Izba zarejestrowana jest jako podatnik podatku od towarów i usług. Podstawę do rozliczeń podatku stanowi sprzedaż usług, polegających na wynajmie lokali użytkowych.

Prezes NIK jest dysponentem głównym środków wydzielonych dla części 07 budżetu państwa. [5/] Realizując zadania wynikające ze szczegółowej organizacji wewnętrznej oraz właściwości poszczególnych jednostek organizacyjnych, Prezes NIK przekazał w 2002 r. na rachunki bankowe pozamiejscowych delegatur NIK i Ośrodka Szkoleniowego 42% kwoty uruchomionych środków budżetowych. Pozostałe 58% środków przekazanych

[5/] Por. art. 67 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. W 2002 r. Izba realizowała budżet w ramach części 07 - Najwyższa Izba Kontroli, dział 751 - Urzędy naczelnych organów władzy, kontroli i sądownictwa, rozdział 75101 - Urzędy naczelnych organów władzy i kontroli. Por. również rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2000 r. w sprawie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 59, poz. 688 ze zm.).

na rachunek bankowy wykorzystano na sfinansowanie zadań wykonywanych przez departamenty i Delegaturę NIK w Warszawie.

Wydatki w 2002 r. realizowane były przy niezmienionej, w stosunku do roku poprzedniego, strukturze organizacyjnej. Działalność prowadzona była przy średniorocznym stanie zatrudnienia na poziomie 1.665 etatów. W stosunku do liczby etatów kalkulacyjnych przyjętych w planie (1.700 etatów), faktyczny miesięczny stan zatrudnienia w 2002 r. był niższy przeciętnie o 35 etatów.

Dochody

Zgodnie z *ustawą budżetową na 2002 r.*, plan dochodów budżetowych NIK zamykał się kwotą 83 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 628 tys. zł, co w stosunku do założeń stanowi wzrost przeszło siedmiokrotny.

Stałymi tytułami dochodów realizowanymi w 2002 r. były wpływy z czynszów za wynajem lokali i sprzedaży dwumiesięcznika *Kontrola Państwowa*. Pozostałe pozycje były wpływami nieregularnymi. Nie mogły więc zostać uwzględnione na etapie opracowywania projektu budżetu. Wysokość i strukturę dochodów ilustrują dane w tabeli 3.

Tabela 3

Dochody budżetowe planowane i zrealizowane w 2002 r.

w tysiącach złotych

Lp.	Wyszczególnienie – tytuł dochodów:	plan	wykonanie
1	2	3	4
1.	Czynsze za wynajem lokali i wyposażenia	40	426
2.	Sprzedaż dwumiesięcznika „Kontrola Państwowa”	11	10
3.	Sprzedaż składników majątkowych wycofanych z eksploatacji (głównie samochodów)	32	108
4.	Sprzedaż usług noclegowych w Ośrodku w Goławicach	–	38
5.	Rozliczenia z kontrahentami (dostawcami materiałów i usług) za rok poprzedni	–	46
	Razem:	**83**	**628**

Znacząca różnica, między planem i wykonaniem, w pozycji „czynsze” wynika głównie z: wynajmu powierzchni biurowej w nowej siedzibie Delegatury NIK w Poznaniu, jak również wpływów od najemców powierzchni biurowej w budynkach centrali NIK w Warszawie. Na etapie opracowywania projektu budżetu Izby na 2002 r. dochody te nie były brane pod uwagę.

Wysokość dochodów planowanych i zrealizowanych w ciągu ostatnich 7 lat ilustrują dane zawarte w tabeli 4.

Tabela 4

Dochody budżetowe planowane i zrealizowane w latach 1996 – 2002

w tysiącach złotych

Lp.	Wyszczególnienie	1996 r.	1997 r.	1998 r.	1999 r.	2000 r.	2001 r.	2002 r.
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Plan	190	220	236	400	300	320	83
2.	Wykonanie	283	349	347	1.016 [6/]	334	231	628
3.	Wskaźnik procentowy (2:1)	148,9	158,6	147,0	254,0	111,3	72,2	756,6

[6/] Na zwiększenie dochodów, w relacji do przyjętych założeń, wpływ miało m.in. niewykorzystanie środków inwestycyjnych (342 tys. zł), w związku z likwidacją rachunku bankowego oraz wyegzekwowanie od kontrahentów, w ramach rozrachunków, należności w wysokości 165 tys. zł.

Wydatki

Układ wykonawczy budżetu NIK, skorygowany o decyzje zwiększające wydatki w 2002 r., określił je na 196.352 tys. zł. Wydatki zostały zrealizowane w pełnej planowanej ich wysokości, tj. w 100%. Wydatki realizowane były w granicach kwot określonych w układzie wykonawczym, z uwzględnieniem przeniesienia środków – stosownie do bieżąco weryfikowanych potrzeb. Przemieszczenie środków, którym objęto pozycje zbilansowane na łączną kwotę 6.820 tys. zł (3,5% wydatków), wynikało z potrzeby dostosowania struktury wydatków rodzajowych do faktycznych potrzeb powstałych w toku realizacji budżetu.

Dane zamieszczone w tabeli 5. ilustrują skalę przeniesień dokonanych w 2002 r. w poszczególnych grupach wydatków.

Tabela 5

Przeniesienia w wydatkach budżetowych dokonane w 2002 r.

w tysiącach złotych

Lp.	Wyszczególnienie – rodzaje wydatków:	zmniejszenia	zwiększenia
1	2	3	4
1.	Wynagrodzenia osobowe	–	3
2.	Dodatkowe wynagrodzenia roczne	3	–
3.	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	174	–
4.	Składki na ZUS i FP	3.587	–
5.	Bieżące wydatki administracyjne	3.056	–
6.	Wydatki majątkowe	–	6.817
	Razem:	**6.820**	**6.820**

Zmniejszenie wydatków o prawie 3,6 mln zł z tytułu składek ubezpieczeniowych było konsekwencją wcześniejszego, niż prognozowano, zaprzestania naliczeń składki na fundusz emerytalny i rentowy. [7/]

Zmiany, o których mowa wyżej, były m.in. konsekwencją decyzji racjonalizujących wydatki inwestycyjne, przez nadanie priorytetu sprawom porządkującym status własnościowy lokali biurowych użytkowanych dotąd przez delegatury NIK na warunkach opłacania czynszu, a także związanych z przywróceniem użytkowego stanu technicznego obiektów administrowanych przez centralę NIK oraz kontynuowaniem, modyfikacją i rozbudową użytkowego oprogramowania informatycznego (narzędziowego).

[7/] Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (30-krotność prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej) ograniczono w 2002 r. do 64.620 zł - por. art. 19 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.).

Dane o wydatkach planowanych i zrealizowanych w 2002 r. w układzie rzeczowo-finansowym przedstawione zostały w tabeli 6.

Tabela 6

Wydatki planowane i zrealizowane w 2002 r.					
		w tysiącach złotych			
Lp.	Wyszczególnienie - wydatki według ich rodzajów	Budżet według ustawy	Budżet po zmianach	Wykonanie	Procentowy wskaźnik (5:4)
1	2	3	4	5	6
1.	Nagrody i wydatki nie zalicz. do wynagrodz.	166	120	120	100,0
2.	Różne wydatki na rzecz osób fizycznych	260	137	137	100,0
3.	Stypendia różne	14	9	9	100,0
4.	Wynagrodzenia osobowe	128.950	128.996	128.996	100,0
5.	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	8.950	8.947	8.947	100,0
6.	Składki na ubezpieczenia społeczne	21.878	18.261	18.261	100,0
7.	Składki na Fundusz Pracy	3.159	3.198	3.198	100,0
8.	Wpłaty na PERON	90	114	114	100,0
9.	Zakup materiałów i wyposażenia	3.436	2.931	2.931	100,0
10.	Zakup energii	1.600	1.481	1.481	100,0
11.	Zakup usług remontowych	3.609	3.717	3.717	100,0
12.	Zakup usług pozostałych	9.983	8.067	8.067	100,0
13.	Podróże służbowe krajowe	5.615	4.997	4.997	100,0
14.	Podróże służbowe zagraniczne	800	877	877	100,0
15.	Różne opłaty i składki	573	427	427	100,0
16.	Odpisy na ZFŚS	1.235	1.235	1.235	100,0
17.	Podatek od nieruch. i opłaty na rzecz samorz.	184	225	225	100,0
18.	Składki do organiz. międzynarodowych	12	9	9	100,0
19.	Pozostałe odsetki	–	1	1	100,0
20.	Fundusz dyspozycyjny	125	125	125	100,0
21.	Wydatki inwestycyjne	5.576	12.478	12.478	100,0
	Razem	**196.215**	**196.352**	**196.352**	**100,0**

Strukturę tych samych wydatków, w porównaniu z wydatkami zrealizowanymi w 2001 r., ilustrują dane zawarte w tabeli 7.

Tabela 7

Struktura zrealizowanych wydatków budżetowych w latach 2001 – 2002						
		Wykonanie w 2001 r.		Wykonanie w 2002 r.		
Lp.	Wyszczególnienie - struktura wydatków	w tysiącach złotych	Procentowy wskaźnik struktury	w tysiącach złotych	Procentowy wskaźnik struktury	Procentowy wskaźnik (5:3)
1	2	3	4	5	6	7
1.	Wynagrodzenia osobowe	134.999	72,1	137.943	70,3	102,2
2.	Pochodne od wynagrodzeń	20.990	11,2	21.459	10,9	102,2
3.	Wydatki ogólnoadministracyjne	19.932	10,6	17.363	8,8	87,1
4.	Podróże służb zagran. i krajowe	5.690	3,0	5.874	3,0	103,2
5.	Zakupy majątkowe	4.581	2,5	12.478	6,4	272,4
6.	Odpis na ZFŚS	1.161	0,6	1.235	0,6	106,4
	Razem:	**187.353**	**100,0**	**196.352**	**100,0**	**104,8**

O proporcjach w ukształtowanej strukturze wydatków NIK przesądza, w głównej mierze, charakter działalności ustawowej Izby.

Strukturę wydatków budżetowych Izby w 2002 r. ilustruje poniższy diagram.

Ze względu na dominujący w budżecie udział wydatków osobowych wraz ze składnikami pochodnymi (81,2%), jednym z kryteriów (punktem odniesienia) w analizie wydatków poszczególnych jednostek jest liczba zatrudnionych pracowników.

Wydatki poszczególnych jednostek organizacyjnych NIK, jak również ich udział w ogólnych wydatkach 2002 r., z uwzględnieniem kształtowania się zatrudnienia w tych jednostkach, ilustrują dane zawarte w tabeli 8.

Tabela 8

Wydatki budżetowe zrealizowane w 2002 r. według jednostek organizacyjnych

Lp.	Wyszczególnienie	Przeciętna liczba zatrudnionych	Wydatki w tysiącach złotych	Wskaźnik struktury w procentach
1	2	3	4	5
I.	**Delegatury NIK**	**825,3**	**89.619**	**45,6**
1.	Białystok	43,5	4.285	2,2
2.	Bydgoszcz	48,4	5.058	2,6
3.	Gdańsk	45,9	5.050	2,6
4.	Katowice	67,2	7.323	3,7
5.	Kielce	40,4	4.751	2,4
6.	Kraków	53,7	5.331	2,7
7.	Lublin	55,1	6.357	3,2
8.	Łódź	68,9	7.273	3,7
9.	Olsztyn	37,3	4.049	2,1
10.	Opole	31,8	3.486	1,8
11.	Poznań	54,2	5.964	3,0
12.	Rzeszów	46,8	4.733	2,4
13.	Szczecin	57,2	6.009	3,1
14.	Warszawa	84,1	9.622	4,9
15.	Wrocław	59,8	6.693	3,4
16.	Zielona Góra	31,1	3.635	1,9
II	**Centrala NIK**	**840,0**	**106.733**	**54,4**
	Razem:	**1.665,3**	**196.352**	**100,0**

Proporcje między wydatkami zrealizowanymi w 2002 r. przez delegatury i jednostki organizacyjne zaliczane do centrali NIK ilustruje poniższy diagram.

Omówienie niektórych grup wydatków w układzie rodzajowym

Wynagrodzenia osobowe

Planowane wydatki na wynagrodzenia osobowe w wysokości 128.996 tys. zł zrealizowane zostały w pełnej ich wysokości, tj. w 100%. Na dodatkowe roczne wynagrodzenia przeznaczono 8.947 tys. zł – środki na ten cel wykorzystano w kwocie 8.947 tys. zł, czyli również w 100%.

Dane o strukturze wydatków sfinansowanych w 2002 r. z funduszu wynagrodzeń osobowych ilustrują dane zawarte w tabeli 9.

Tabela 9

Ogólne dane o wykorzystaniu funduszu wynagrodzeń w 2002 r.

w tysiącach złotych

Lp.	Wyszczególnienie	Wynagrodzenia	nagrody	gratyfikacje jubileuszowe	odprawy emerytalne	Ogółem (fundusz wynagrodzeń)
1	2	3	4	5	6	7
1.	Fundusz wynagrodzeń wykorzystany w 2002 r.	112.103	11.493	3.000	2.400	128.996
2.	Wskaźnik struktury (w procentach)	86,9	8,9	2,3	1,9	100,0

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie, wyliczone z pozycji „płace według angażu", kształtowało się w 2002 r., w przeliczeniu na jeden etat, na poziomie 5.610 zł, zaś wyliczone z pozycji „płace i nagrody" – 6.185 zł.

Poza wypłatami obciążającymi wydatki budżetowe, w 2002 r. pracownikom Izby wypłacono następujące świadczenia, rozliczone w ciężar składek ubezpieczeniowych ZUS – dane zawiera tabela 10.

Tabela 10

Świadczenia rozliczane w ciężar składek ubezpieczeniowych ZUS w 2002 r. w tysiącach złotych					
		Ogółem		Z tego:	
Lp.	Wyszczególnienie - rodzaj świadczenia:		Wskaźnik struktury w procentach	Centrala NIK	Delegatury NIK
1	2	3	4	5	6
1.	Zasiłki chorobowe (za okres ponad 35 dni choroby)	1.561	85,1	581	980
2.	Zasiłki opiekuńcze (opieka nad chorym członkiem rodziny)	53	2,9	40	13
3.	Zasiłki macierzyńskie	173	9,4	127	46
4.	Zasiłki pielęgnacyjne, wypadkowe i wychowawcze	48	2,6	29	19
	Razem:	**1.835**	**100,0**	**777**	**1.058**

Wypłaty świadczeń ZUS z ww. tytułów związane są z nieobecnością w pracy usprawiedliwioną zwolnieniami lekarskimi. Liczba dni absencyjnych z powodu choroby, opieki nad chorymi członkami rodziny lub z tytułu macierzyństwa ilustrują dane w tabeli 11.

Tabela 11

Ogólne dane o absencji pracowników NIK w 2002 r. W osobodniach					
		Ogółem		Z tego:	
Lp.	Wyszczególnienie - czas nieprzepracowany z tytułu:		Wskaźnik struktury w procentach	Centrala NIK	Delegatury NIK
1	2	3	4	5	6
1.	Choroby	15.393	91,3	8.068	7.325
2.	Opieki	420	2,5	350	70
3.	Macierzyństwa	1.052	6,2	733	319
	Razem:	**16.865**	**100,0**	**9.151**	**7.714**

Dodatkowe wynagrodzenie roczne

W 2002 r., w układzie wykonawczym budżetu, przewidziano wydatki z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników NIK, w wysokości 8.950 tys. zł. Wydatki z omawianego tytułu naliczone zostały w wysokości 8,5% rocznego wynagrodzenia wypłaconego pracownikowi za czas efektywnie przepracowany w roku poprzedzającym.[8/]

W relacji do planu po zmianach wynoszącego 8.947 tys. zł, środki na ten cel wykorzystane zostały w 100%. Kwota 3 tys. zł, będąca różnicą między wielkością planowaną i faktycznie wypłaconą, została przeniesiona do wynagrodzeń osobowych.

Pochodne od wynagrodzeń

W 2002 r. NIK był płatnikiem składek ZUS i na Fundusz Pracy. Podstawę do naliczenia składek stanowiły wydatki dotyczące: wynagrodzeń osobowych, z wyłączeniem gratyfikacji i odpraw emerytalnych, dodatkowego

[8/] Por. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników sfery budżetowej (Dz. U. Nr 160, poz. 1080 ze zm.).

wynagrodzenia rocznego i wynagrodzeń wypłacanych z tytułu umów-zleceń.[9/] Dane o wysokości składek odprowadzonych w ub.r. z tych tytułów zawiera tabela 12.

Tabela 12

Ogólne dane o planowanych i odprowadzonych składkach na ZUS i Fundusz Pracy				
		w tysiącach złotych		
Lp.	Wyszczególnienie	Plan po zmianach	Wykonanie	Procentowy wskaźnik (4:3)
1	2	3	4	5
1.	Składki na ZUS	18.261	18.261	100,0
2.	Składka na Fundusz Pracy	3.198	3.198	100,0
	Razem:	**21.459**	**21.459**	**100,0**

Składki, o których mowa wyżej, stanowiły w 2002 r. 10,9% wydatków budżetowych. Dane o wysokości składek, które są skorelowane bezpośrednio z funduszem wynagrodzeń, ilustruje tabela 13.

Tabela 13

Składowe elementy składki na ubezpieczenia społeczne odprowadzanej przez NIK w 2002 r.						
		w procentach				
Lp.	Wyszczególnienie	Składka emerytalna	Składka rentowa	Składka wypadkowa	Składka na Fundusz Pracy	Ogółem (3+4+5+6)
1	2	3	4	5	6	7
1.	Wysokość składki	9,76	6,50	1,62	2,45	20,33
2.	Wskaźnik struktury	48,0	32,0	8,0	12,0	100,0

Wydatki ogólnoadministracyjne

Obejmują wydatki związane z obsługą działalności podstawowej, zabezpieczeniem i utrzymaniem w ciągłej sprawności technicznej budynków, pomieszczeń biurowych, sprzętu i wyposażenia biurowego. W 2002 r., według planu po zmianach, wynosiły one 17.363 tys. zł i wykorzystane zostały w 100%.

[9/] Por. ustawę z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.).

Rzeczowy zakres wydatków zaliczonych do grupy, o której mowa wyżej, obejmuje wiele pozycji. Ważniejsze z tych pozycji zestawiono w tabeli 14.

Tabela 14

	Struktura wydatków ogólnoadministracyjnych zrealizowanych w 2002 r.		
Lp.	Wyszczególnienie – ważniejsze pozycje wydatków ogólnoadministracyjnych:	Wykonanie w tysiącach złotych	Wskaźnik struktury w procentach
1	2	3	4
1.	Zakup materiałów i sprzętu biurowego	1.867	10,7
2.	Paliwo samochod. i części zamienne	433	2,5
3.	Prenumerata dzienników urzędowych, prasy, książek	631	3,6
4.	Energia (elektr., cieplna, woda)	1.481	8,5
5.	Naprawy i konserw. oraz roboty remontowe	3.717	21,4
6.	Usługi telekomunik. i sieć komputerowa	2.373	13,7
7.	Usługi materialne: drukarskie, komunalne, umowy zlecenia itp.	1.861	10,7
8.	Opłaty czynszowe	1.030	5,9
9.	Wydatki na szkolenia	794	4,6
10.	Wynagrodzenia biegłych i specjalistów	185	1,1
11.	Usługi związane z informatyzacją	1.460	8,4
12.	Koszty obsługi deleg. zagranicznych i tłumaczenia	364	2,1
13.	Ubezpieczenia majątkowe i samochodowe	427	2,5
14.	Pozostałe	740	4,3
	Razem:	**17.363**	**100,0**

W strukturze wydatków ogólnoadministracyjnych poniesionych w 2002 r. największy udział (21,4%) stanowiły nakłady na prace konserwacyjne i roboty remontowo-budowlane. Dane o rzeczowym zakresie prac i robót zrealizowanych w 2002 r. zawiera tabela 15.

Tabela 15

		Wydatki na prace konserwacyjne i remontowo-budowlane zrealizowane w 2002 r.	
		w tysiącach złotych	
Lp.	Wyszczególnienie – rzeczowy zakres robót:	Kwota	Procentowy wskaźnik struktury
1	2	3	4
I.	**Prace remontowe**	**2.920**	**78,6**
1.	**Centrala NIK**	**2.542**	**68,4**
1.1.	Wymiana instalacji c.o.	576	15,5
1.2.	Remont sanitariatów	770	20,7
1.3.	Prace remontowe (budowlane) – wdrożenie strefy administracyjnej (wydzielenie z głównego korytarza, sal konferencyjnych i pomieszczeń dla osób z zewnątrz)	409	11,0
1.4.	Przegląd i remont pomieszczeń w budynkach centrali NIK (m.in. malowanie korytarzy, adaptacja pomieszczenia do prac nad dokumentami niejawnymi, drobne prace projektowe)	86	2,3
1.5.	Wymiana okien	548	14,8
1.6.	Prace projektowe, koncepcje i ekspertyzy dla robót planowanych w 2003 r., w tym projekty: łączników, wymiany instalacji c.o., dokumentacji wielobranżowej, ocieplenia elewacji i wymiany pokrycia dachowego	153	4,1
2.	**Ośrodek Szkoleniowy NIK w Goławicach**	**251**	**6,8**
	Wymiana okien i inne prace remontowe	251	6,8
3.	**Delegatury NIK**	**127**	**3,4**
3.1.	Prace przygotowawcze do remontu kapitalnego (Del. w Bydgoszczy)	44	1,2
3.2.	Remont piwnic, sieci strukturalnej, elewacji (Del. w Lublinie)	34	0,9
3.3.	Malowanie pomieszczeń i wymiana wykładziny (Del. w Zielonej Górze)	8	0,2
3.4.	Drobne prace remontowe w pozostałych delegaturach	41	1,1
II.	**Konserwacja maszyn i urządzeń biurowych we wszystkich jednostkach organizacyjnych**	**797**	**21,4**
	Razem:	**3.717**	**100,0**

Nakłady na remonty i modernizację budynków będących w trwałym zarządzie NIK i lokali biurowych wynajmowanych w ciągu ostatnich 6 lat, obrazują dane zawarte w tabeli 16.

Tabela 16

		Nakłady na remonty i modernizację budynków w latach 1996 – 2002						
		w tysiącach złotych						
Lp.	Wyszczególnienie - obiekty administrowane przez:	1996 r.	1997 r.	1998 r.	1999 r.	2000 r.	2001 r.	2002 r.
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Centralę NIK	6.897	5.304	2.925	2.684	1.694	2.477	2.793
2.	Delegatury	2.485	1.367	724	1.110	1.279	1.122	127
	Razem:	**9.382**	**6.671**	**3.649**	**3.794**	**2.973**	**3.599**	**2.920**

Jedną z większych pozycji, w grupie wydatków ogólnoadministracyjnych, były opłaty czynszowe za wynajem powierzchni biurowej. Poniesione w 2002 r. wydatki z tego tytułu, według jednostek organizacyjnych, ilustrują dane przedstawione w tabeli 17.

Tabela 17

Opłaty czynszowe za wynajem pomieszczeń i lokali w 2002 r.
w tysiącach złotych

Lp.	Wyszczególnienie - Delegatury NIK w:	Roczne opłaty czynszowe	Wynajmowana powierzchnia w m^2	Nazwa jednostki, od której NIK wynajmuje lokal
1	2	3	4	5
1.	Gdańsku	133	800	Urząd Wojewódzki
2.	Katowicach	272	868	Zarząd Miasta – umowa dzierżawy na 25 lat
3.	Łodzi	300	886	Bank Rozwoju Eksportu
4.	Olsztynie	23	434	Wojewódzki Urząd Statystyczny
5.	Opolu	154	559	Firma „Enter" Woj. Przeds. Energii Cieplnej
6.	Poznaniu	103		Wynajem lokali służbowych i mieszkalnych
7.	Szczecinie	5		
8.	Zielonej Górze	2		
	Razem delegatury	**992**	**x**	**x**
9.	**Centrala**	**38**		Opłaty na fundusz remontowy (mieszkania służbowe zakupione przez NIK), czynsze za lokale służbowe
	Ogółem:	**1.030**	**x**	**x**

W związku z podjęciem przez Kierownictwo NIK w 2002 r. działań zmierzających do uporządkowania stanu własnościowego zasobów lokalowych zajmowanych przez jednostki organizacyjne Izby w terenie, wydatki dotyczące czynszów wykazują wyraźną tendencję malejącą. Wysokość czynszów opłacanych za wynajem lokali biurowych w NIK w latach 1997-2003 ilustrują dane zawarte w tabeli 18.

Tabela 18

Wydatki z tytułu opłat czynszowych w latach 1997 – 2003
w tysiącach złotych

Lp.	Wyszczególnienie - kwota czynszu:	1997 r.	1998 r.	1999 r.	2000 r.	2001 r.	2002 r.	(plan) 2003 r.
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Ogółem	1.366	1.971	2.245	2.310	2.138	1.030	554
2.	Rok poprzedni = 100%	100,0	144,3	113,9	102,9	92,6	48,2	53,8

Podróże służbowe krajowe i zagraniczne

Wydatki na podróże służbowe w warunkach NIK należą, poza wynagrodzeniami, do wydatków związanych bezpośrednio z realizacją zadań ustawowych. Planowane i wykonane wydatki w tej grupie stanowiły 3% ogólnych wydatków budżetu. Ogólne dane z tego zakresu ilustruje tabela 19.

Tabela 19

Wydatki na podróże służbowe w 2002 r. w tysiącach złotych				
Lp.	Wyszczególnienie	Plan po zmianach	Wykonanie	Procentowy wskaźnik (4:3)
1	2	3	4	5
1.	Podróże służbowe krajowe	4.997	4.997	100,0
2.	Podróże służbowe zagraniczne	877	877	100,0
	Razem:	**5.874**	**5.874**	**100,0**

Do rozliczania rachunków kosztów podróży krajowych w 2002 r. stosowano następujące stawki (odpowiednio w I kw., a następnie począwszy od II kw.): diety – 36 zł i 38 zł, ryczałt noclegowy – 27 zł i 28,50 zł oraz ryczałt dojazdowy – 3,60 zł i 3,80 zł.

Na ogólną kwotę tych wydatków wynoszącą 4.997 tys. zł złożyły się w 2002 r. wypłaty z następujących tytułów: diet – 1.589 tys. zł, noclegów – 1.530 tys. zł, przejazdów PKP lub PKS, zakupu biletów jednorazowych komunikacji miejskiej itp. – 1.878 tys. zł.[10/]

Dane o wydatkach na podróże służbowe krajowe poniesione w 2002 r., w podziale na poszczególne jednostki organizacyjne Izby, ilustruje tabela 20.

Tabela 20

Wydatki na podróże służbowe w 2002 r. – według jednostek organizacyjnych w tysiącach złotych					
Lp.	Wyszczególnienie - jednostka organizacyjna:	Przejazdy	Diety	Noclegi	Razem
1	2	3	4	5	6
1.	Del. w Białymstoku	63	73	33	169
2.	Del. w Bydgoszczy	88	85	8	181
3.	Del. w Gdańsku	51	54	24	129
4.	Del. w Katowicach	130	146	34	310
5.	Del. w Kielcach	67	48	14	129
6.	Del. w Krakowie	54	81	42	177
7.	Del. w Lublinie	83	85	22	190
8.	Del. w Łodzi	96	83	2	181
9.	Del. w Olsztynie	45	77	89	211
10.	Del. w Opolu	36	51	43	130
11.	Del. w Poznaniu	81	70	38	189
12.	Del. w Rzeszowie	81	65	15	161
13.	Del. w Szczecinie	92	69	39	200
14.	Del. w Warszawie	198	158	118	474
15.	Del. we Wrocławiu	92	112	136	340
16.	Del. w Zielonej Górze	69	61	112	242
	Razem delegatury	**1.326**	**1.318**	**769**	**3.413**
17.	**Centrala**	**552**	**271**	**761**	**1.584**
	Ogółem	**1.878**	**1.589**	**1.530**	**4.997**

[10/] Wydatki związane z delegacjami służbowymi na terenie kraju finansowane były według stawek i zasad zwrotu

W porównaniu z 2001 r., wydatki na służbowe delegacje krajowe wzrosły nominalnie o 74 tys. zł, tj. o 1,5%.

Wyjazdy zagraniczne w 2002 r. miały związek z: kontrolą polskich przedstawicielstw zagranicznych i międzynarodowymi kontrolami koordynowanymi - 224 tys. zł, szkoleniami i stażami zagranicznymi - 22 tys. zł, udziałem w przedsięwzięciach EUROSAI i INTOSAI oraz w pracach ich grup roboczych – 217 tys. zł, współpracą bilateralną i wielostronną z innymi naczelnymi organami kontroli oraz organizacjami międzynarodowymi – 414 tys. zł (razem: 877 tys. zł). [11/]

Zakupy majątkowe

Na zakupy majątkowe przeznaczono w planie finansowym środki w wysokości 12.478 tys. zł. Zostały one w 2002 r. wykorzystane w pełnej wysokości, tj. w 100%. Zgodnie z rzeczowym planem inwestycyjnym, 86% planowanych środków wydatkowano na zakup gotowych składników majątkowych. Wielkość i strukturę środków przeznaczonych w 2002 r. na zakupy majątkowe ilustrują dane zawarte w tabeli 21.

Tabela 21

Wydatki na zakupy majątkowe w 2002 r.

w tysiącach złotych

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki	Procentowy wskaźnik struktury
1	2	3	4
1.	Zakup urządzeń komputerowych i oprogramowania	4.930	39,5
2.	Zakup środków transportu	444	3,6
3.	Zakup sprzętu biurowo-technicznego	223	1,8
4.	Zakup lokali biurowych dla Del. w: Poznaniu, Łodzi i Katowicach	5.136	41,1
5.	Nadbudowa i modernizacja budynku – Del. NIK w Lublinie	949	7,6
6.	Nakłady na adaptację i modernizację obiektów NIK	796	6,4
	Razem:	**12.478**	**100,0**

Jak podano na wstępie, nakłady na inwestycje w 2002 r. zostały zwiększone o 6.817 tys. zł. Decyzja Prezesa NIK w tej sprawie związana była z zakupem trzech budynków dla delegatur. I tak:

- 3 lipca 2002 r. zakupiono od „Szulczewski i Spółka" s.c. pięciokondygnacyjny budynek administracyjno-magazynowy o pow. 3.353 m^2 zlokalizowany w Poznaniu przy ul. Ozimina/Dożynkowa 9H, z przeznaczeniem na siedzibę Delegatury NIK w Poznaniu;
- 26 sierpnia 2002 r. zakupiono od Wytwórni Filmów Oświatowych i Programów Edukacyjnych trzykondygnacyjny budynek biurowy o pow. 1.264,6 m^2, zlokalizowany w Łodzi przy ul. Kilińskiego 210, z przeznaczeniem na siedzibę Delegatury NIK w Łodzi;
- 7 listopada 2002 r. zakupiono od Miasta Katowice od wielu lat dzierżawiony przez Delegaturę NIK w Katowicach trzykondygnacyjny budynek użytkowy o pow. 937 m^2 zlokalizowany przy ul. Powstańców 29.

kosztów określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 19 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania oraz wysokości należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz. U. Nr 151, poz. 1720), z uwzględnieniem przepisów art. 78 ustawy o NIK, uprawniających pracowników nadzorujących i wykonujących czynności kontrolne do pobierania diet podwyższonych o 100%, w stosunku do diety ogólnokrajowej. Rozporządzenie, o którym mowa wyżej, obowiązywało do 31 grudnia 2002 r.

[11/] **Rozliczenie kosztów delegacji zagranicznych dokonywane było na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 maja 2001 r. w sprawie zasad ustalania oraz wysokości należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz. U. Nr 50, poz. 525). Rozporządzenie obowiązywało do 31 grudnia 2002 r.**

Ponadto decyzją z 23 października 2002 r. prezes Agencji Mienia Wojskowego przekazał nieodpłatnie w trwały zarząd m.in. dwukondygnacyjny budynek o pow. 704 m² w Olsztynie przy ul. Artyleryjskiej 23, który zostanie przeznaczony na siedzibę Delegatury w Olsztynie.

Według stanu na 31 grudnia 2002 r. NIK była użytkownikiem 21 obiektów, z których 17 jest własnością Skarbu Państwa, w trwałym zarządzie Izby. W 4 przypadkach delegatury użytkują obiekty na podstawie umowy najmu, w tym 2 wynajmują obiekty będące własnością Skarbu Państwa (Gdańsk i Olsztyn). Delegatura w Opolu wynajmuje obiekt będący współwłasnością Gminy Opole i Energetyki Cieplnej Opolszczyzny, a Delegatura w Łodzi wynajmuje obiekt będący własnością Banku Rozwoju Eksportu S.A. Należy zaznaczyć, że na potrzeby Delegatur w Olsztynie i Łodzi, Izba w 2002 r. uzyskała trwały zarząd nad nowymi obiektami, które po wykonaniu prac remontowych w 2003 r. staną się siedzibami ww. delegatur.

Dane o nieruchomościach pozostających w trwałym zarządzie i użytkowanych przez jednostki organizacyjne NIK, według stanu na 31 grudnia 2002 r., zawiera tabela 23.

Tabela 23

		Nieruchomości pozostające w trwałym zarządzie i użytkowane przez NIK w 2002 r.	
Lp.	**Jednostka organizacyjna**	**Adres**	**Właściciel – forma użytkowania**
1	**2**	**3**	**4**
1.	Centrala,	ul. Filtrowa 57	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
2.	w tym Del. Warszawa	ul. Lubkowska 7/9 - budynek mieszkalny	Przekazany do Zarządu Mienia Skarbu Państwa 29 listopada 2002 r.
3.		ul. Lubkowska 7/9 - garaż i warsztaty	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
4.		Ośrodek Szkoleniowy w Goławicach, gm. Pomiechówek	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
5.	Del. Białystok	ul. Akademicka 4	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
6.	Del. Bydgoszcz	al. Ossolińskich 7	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
7.	Del. Gdańsk	ul. Wały Jagiellońskie 36	Skarb Państwa, NIK – wynajem V piętra
8.	Del. Katowice	ul. Powstańców 29	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
9.	Del. Kielce	al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4	Skarb Państwa, NIK trwały zarząd
10.	Del. Kraków	ul. Łobzowska 67	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
11.	Del. Lublin	ul. Okopowa 7	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd .
12.	Del. Łódź	ul. Piotrkowska 148/150	Bank Rozwoju Eksportu S.A., NIK – umowa najmu na czas nieoznaczony
13.		ul. Kilińskiego 210	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
14.	Del. Olsztyn	ul. Kościuszki 78/82	Skarb Państwa, Zarząd – WUS., NIK – umowa najmu na czas nieoznaczony
15.		ul. Artyleryjska 23	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
16.	Del. Opole	ul. Krakowska 28	Współwłasność - Gmina Opole i Energetyka Cieplna Opolszczyzny, NIK – umowa najmu na czas nieoznaczony
17.	Del. Poznań	ul. Dożynkowa 9H	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
18.	Del. Rzeszów	ul. Kraszewskiego 8	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
19.	Del. Szczecin	ul. Jacka Odrowąża 1	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
20.		Koszalin ul. Marszałka J. Piłsudskiego 55	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
21.	Del. Wrocław	ul. J. Piłsudskiego 15/17	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
22.	Del. Zielona Góra	ul. Podgórna 9A	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd

Odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych

Środki na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych w planowanej wysokości 1.235 tys. zł odpisane zostały na ten fundusz zgodnie z planem finansowym, co oznacza, że wykorzystane zostały w 100%. [12/] Środki uzyskane z odpisu, dokonanego w ciężar wydatków budżetowych NIK, odprowadzane były sukcesywnie na wyodrębniony rachunek bankowy i wykorzystywane zgodnie z ustalonym regulaminem.

Podział środków funduszu socjalnego na jednostki organizacyjne NIK dokonany został proporcjonalnie do liczby zatrudnionych pracowników i emerytów objętych opieką socjalną. W kwotach zbiorczych udział jednostek był następujący: w centrali - 681 tys. zł i delegaturach NIK - 554 tys. zł.

Uwagi końcowe

Uwzględniając trudną sytuację finansów publicznych w 2002 r., realizacja budżetu Izby po stronie wydatków była poddawana bieżącej analizie i weryfikacji, pod kątem zdyscyplinowania wydatków, rezygnacji z niektórych zadań, bądź przesunięcia ich na dalsze lata.

[12/] W 2002 r. odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych, w przeliczeniu na jednego zatrudnionego, wynosił 658,57 zł. Wyliczony został wskaźnikiem 37,5% od przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej z II półrocza 2001 r., które według danych GUS wynosiło 1.756,19 zł. Ponadto zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (j. t. Dz. U. z 1996 r. Nr 118, poz. 561 ze zm.), w odpisie naliczono środki w wysokości 6,25% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego – na pomoc socjalną dla emerytów i rencistów uprawnionych do opieki ze strony Izby.

II.

DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

1. Plan pracy i jego realizacja

NIK, zgodnie z przepisami *ustawy o NIK*, wykonuje swoje zadania na podstawie okresowych planów pracy, które przedkłada Sejmowi. Może też przeprowadzać kontrole doraźne.

Priorytetowe kierunki kontroli

Plan pracy NIK na 2002 r. był ostatnim w realizacji trzyletniego planu strategicznego na lata 2000-2002 i zakładał, podobnie jak i w latach poprzednich, koncentrację badań kontrolnych w najważniejszych sferach funkcjonowania państwa. Podstawę konstrukcji planu pracy stanowiło siedem priorytetowych kierunków kontroli oraz określone dla nich główne obszary badań kontrolnych, które zostały zaprogramowane w taki sposób, aby ich wyniki umożliwiały określenie przyczyn i mechanizmów stwierdzonych nieprawidłowości w funkcjonowaniu organów państwa, w sferach podlegających kontroli NIK. Priorytetowe kierunki kontroli w 2002 r. oraz określone dla nich główne obszary badań kontrolnych ilustruje opis zawarty w tabeli 1.

Tabela 1

	Główne obszary badań kontrolnych NIK w 2002 r.	
Lp.	Priorytetowe kierunki kontroli	Główne obszary badań kontrolnych
1	2	3
1.	Finanse publiczne	Wykonanie budżetu państwa, funkcjonowanie samorządowego sektora finansów publicznych, działalność funduszy celowych, agencji oraz fundacji Skarbu Państwa, pomoc ze środków publicznych regionom, podmiotom gospodarczym i innym jednostkom
2.	Gospodarowanie majątkiem publicznym	Gospodarowanie mieniem państwowym i samorządowym, prywatyzacja – z uwzględnieniem sektora bankowego i rolnego, restrukturyzacja gospodarki
3.	Wdrażanie reform ustrojowych państwa	Administracja publiczna, służba zdrowia, ubezpieczenia społeczne, oświata
4.	Działalność państwa w rozwiązywaniu najważniejszych problemów społecznych	Przeciwdziałanie bezrobociu, działania administracji publicznej w ograniczaniu sfery ubóstwa, dostępność usług publicznych, w szczególności w zakresie ochrony zdrowia, opieki społecznej, edukacji i kultury
5.	Bezpieczeństwo wewnętrzne	Działania organów administracji rządowej, samorządowej i innych podmiotów w zakresie zapobiegania i ograniczania patologii społecznej, przestępczości, utrzymania ładu i porządku, działania organów administracji publicznej w zakresie zagrożeń ekologicznych, bezpieczeństwo rynków finansowych, bezpieczeństwo energetyczne
6.	Procesy integracyjne	Dostosowanie prawa i instytucji do wymogów UE, dostosowanie potencjału wojskowego do wymogów NATO, dostosowanie rolnictwa do wymogów UE, gospodarowanie środkami pochodzącymi ze źródeł krajowych i zagranicznych, przeznaczonych na integrację z UE
7.	Działania antykorupcyjne	Obszary korupcji (identyfikowanie źródeł, mechanizmów sprzyjających korupcji) – priorytet realizowany w ramach każdego tematu kontroli – w obszarach styku interesu publicznego i prywatnego

Ogólne dane o kontrolach planowanych na 2002 r.

Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2002 r., uchwalony przez Kolegium NIK 12 grudnia 2001 r., zawierał 274 kontrole, z tego 98 kontroli wykonania budżetu państwa w 2001 r. oraz 5 innych kontroli – rozpoczętych jeszcze w 2001 r., 98 kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r. oraz 73 inne kontrole, przewidziane do realizacji w 2002 r.

W ciągu roku Kolegium NIK dokonało zmian w *Planie pracy NIK na 2002 r.,* polegających na: skreśleniu 4 kontroli, wprowadzeniu 3 nowych kontroli oraz zmianie tytułu jednej kontroli.

Po dokonanych zmianach *Plan pracy NIK na 2002 r.* w ostatniej jego wersji (z 20 listopada 2002 r.) obejmował 273 kontrole, z tego: 98 kontroli wykonania budżetu państwa w 2001 r. oraz 5 innych kontroli – rozpoczętych jeszcze w 2001 r., 98 kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r. oraz 72 inne kontrole, przewidziane do realizacji w 2002 r.

W *Planie pracy NIK na 2002 r.,* podobnie jak i w poprzednich latach, zdecydowaną większość stanowiły kontrole koordynowane, a więc kontrole wykonywane według jednego programu przez więcej niż jedną jednostkę organizacyjną Izby. Podaną w *Planie* liczbę kontroli należy więc traktować, jako liczbę zadań kontrolnych, w ramach których realizowanych jest wiele kontroli jednostkowych.

Zlecenia Sejmu RP lub jego organów

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

W 2002 r. NIK przeprowadziła 5 kontroli na zlecenie Sejmu lub jego organów. Ich przedmiotem były:

- wprowadzanie i funkcjonowanie systemów informatycznych w jednostkach resortu finansów (zlecenie z 2001 r.);
- realizacja zadań organów administracji rządowej w zakresie nadzoru nad produkcją i obrotem produktami drobiarskimi;
- realizacja przepisów w zakresie ochronie zwierząt, ze szczególnym uwzględnieniem transportu zwierząt;
- finansowanie ze środków budżetu państwa wypoczynku letniego dzieci i młodzieży;
- sytuacja w wybranych spółkach Skarbu Państwa i przedsiębiorstwach państwowych, tzw. *Raport otwarcia*.

Wnioski Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów

Prezydent RP nie występował z wnioskami o przeprowadzenie kontroli. Na wniosek Prezesa Rady Ministrów NIK podjęła natomiast w 2002 r. następujące kontrole:

- wykonania zadań zleconych i wykorzystania w latach 1999–2002 środków budżetowych przez Stowarzyszenie *Związek Artystów Scen Polskich;*
- kontrolę doraźną wykorzystania kredytu 4264-POL Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju przeznaczonego na realizację usuwania skutków powodzi z lipca 1997 r. (w sprawie tej do Prezesa NIK wystąpił Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów).

Struktura zrealizowanych kontroli planowych

W 2002 r. zakończono kontrole w ramach 175 tematów, z czego 98 kontroli dotyczyło wykonania budżetu państwa w 2001 r., zaś 77 stanowiło pozostałe kontrole planowe. Przeprowadzenie kontroli wykonania budżetu państwa, biorąc pod uwagę przyjęty termin sporządzenia i przedłożenia Sejmowi *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*, wiąże się ze szczególnym wysiłkiem organizacyjnym Izby. Na przygotowanie tej kontroli, przeprowadzenie czynności kontrolnych oraz realizację wyników kontroli – w tym opracowanie informacji o wynikach kontroli i analizy wykonania budżetu, przesłanych następnie do Sejmu, NIK poświęciła 23% ogólnego czasu pracy, jaki mieli do wykorzystania pracownicy Izby. Poniższe diagramy przedstawiają procentowy udział liczby kontroli dotyczących wykonania budżetu państwa i pozostałych kontroli planowych oraz strukturę wykorzystania czasu pracy na poszczególne rodzaje kontroli.

Struktura wykorzystania czasu pracy na poszczególne rodzaje kontroli

Zrealizowane kontrole planowe, przeprowadzone w 2002 r. w ramach przyjętych priorytetów działalności kontrolnej Izby, obejmowały różnorodne dziedziny funkcjonowania państwa. Strukturę tematyczną kontroli, z wyłączeniem kontroli budżetu państwa i według zakresu określonego *w ustawie o działach administracji rządowej*, prezentuje poniższy diagram.

Struktura tematów kontroli zrealizowanych w 2002 r.

Informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli

Końcowym dokumentem sporządzanym w związku z badaniami kontrolnymi prowadzonymi głównie w ramach kontroli objętych planem pracy NIK, jest informacja o wynikach kontroli.

W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2002 r. NIK przedłożyła Sejmowi RP, uwzględniając kontrole wykonania budżetu państwa w częściach pozostających w dyspozycji poszczególnych dysponentów głównych oraz planów finansowych państwowych funduszów celowych, łącznie 177 informacji o wynikach kontroli (w 2001 r. – 183 informacje).

Niezależnie od informacji przekazanych organom szczebla centralnego sporządzone zostały również informacje o wynikach kontroli, dotyczące działalności terenowych organów administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego (tzw. informacje lokalne). W 2002 r. delegatury wysłały do organów szczebla wojewódzkiego 13 tego rodzaju dokumentów. [1/]

[1/] Wykazy informacji o wynikach kontroli przestanych Sejmowi i organom szczebla wojewódzkiego oraz syntetyczne opracowania dotyczące kontroli, w wyniku których sporządzone zostały informacje, stanowią zał. Nr 1, 2 i 3 do sprawozdania.

Kontrole doraźne

W 2002 r. NIK przeprowadziła również kontrole doraźne dotyczące 275 tematów, z tego 2 kontrole doraźne koordynowane i 301 kontroli doraźnych jednostkowych. Spośród kontroli jednostkowych 135 było kontrolami skargowymi (podjętymi w wyniku skarg i pism skierowanych do NIK), 53 – kontrolami rozpoznawczymi (poprzedzającymi ważniejsze kontrole koordynowane), 49 – sprawdzającymi (obejmującymi sprawdzenie realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych w wyniku wcześniej przeprowadzonych kontroli) oraz 36 kontroli doraźnych o innym charakterze.

Dodać również należy, że spośród zrealizowanych kontroli doraźnych, jedną kontrolę przeprowadzono na wniosek Prezesa Rady Ministrów, 33 kontrole zostały zrealizowane w związku z pismami posłów na Sejm RP, 2 – Marszałka Senatu RP, 4 – senatorów RP, 2 – Ministra Zdrowia i 1 – Ministra Skarbu Państwa. [2/]

Skontrolowane jednostki

W ramach kontroli planowych i doraźnych w ubiegłym roku Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła postępowania kontrolne w 3770 jednostkach. Zdecydowana większość kontroli jednostkowych była realizowana w ramach kontroli planowych. Poniższy diagram przedstawia procentowy rozkład kontroli jednostkowych.

Jednostki skontrolowane w 2002 r. w podziale na kontrole planowe i doraźne

Strukturę rodzajową skontrolowanych jednostek przedstawia kolejny diagram.

Struktura jednostek skontrolowanych w 2002 r. – według grup podmiotów

Wystąpienia pokontrolne

W wystąpieniu pokontrolnym, które obok protokołu kontroli jest obligatoryjnie sporządzanym dokumentem w ramach postępowania kontrolnego, prezentowane są oceny kontrolowanej działalności, wynikające z ustaleń opisanych w protokole kontroli, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości – także uwagi i wnioski w sprawie ich usunięcia. Wystąpienie pokontrolne przekazywane jest kierownikowi jednostki kontrolowanej, a w razie po-

trzeby także kierownikowi jednostki nadrzędnej oraz właściwym organom państwowym lub samorządowym. Z tego też powodu liczba wystąpień pokontrolnych jest większa od liczby jednostek objętych kontrolą. Liczbę i strukturę wystąpień pokontrolnych skierowanych przez NIK do poszczególnych kategorii adresatów w 2002 r. ilustruje tabela 2.

Tabela 2

		Wystąpienia pokontrolne skierowane w 2002 r.			
		2001 r.		2002 r.	
Lp.	Wyszczególnienie - wystąpienia pokontrolne skierowane do:	Liczba	Wskaźnik struktury w procentach	Liczba	Wskaźnik struktury w procentach
1	2	3	4	5	6
1.	Prezesa Rady Ministrów	3	0,1	9	0,2
2.	Prezesa NBP	3	0,1	2	0,1
3.	Ministrów i kierowników urzędów centralnych	215	5,1	167	4,2
4.	Wojewodów i kierowników organów szczebla wojewódzkiego	203	4,8	196	4,9
5.	Pozostałych kierowników skontrolowanych jednostek	3.783	89,9	3.599	90,6
	Razem:	**4.207**	**100,0**	**3.973**	**100,0**

Oceny wskazujące na niezasadność zajmowania stanowiska

Izba posiada, zgodnie z przepisami *ustawy o NIK*, uprawnienia do prezentowania, w wystąpieniach pokontrolnych, ocen wskazujących na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości. Możliwość taka nie dotyczy pracowników jednostek samorządu terytorialnego, a także jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców), wykorzystujących majątek lub środki państwowe, lub komunalne, a także wywiązujących się z zobowiązań na rzecz państwa. Podkreślić należy, że ocena, o której wyżej mowa, może stanowić podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, rozwiązania stosunku pracy z winy pracownika lub wypowiedzenia albo odwołania go z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji.

W 2002 r. w wystąpieniach pokontrolnych NIK sformułowała takie oceny w odniesieniu do 19 osób (w 2001 r. – w stosunku do 25 osób). Na podstawie tych ocen 9 osób zostało odwołanych z zajmowanych stanowisk lub pełnionych funkcji (w 2001 r. – 6). Ponadto, w związku z ustaleniami przeprowadzonych kontroli, w 2002 r. różnego rodzaju konsekwencje służbowe wyciągnięte zostały w stosunku do 125 osób (w 2001 r. – w stosunku do 135 osób).

Zastrzeżenia do protokołów kontroli i wystąpień pokontrolnych

Kierownikom jednostek kontrolowanych przysługuje, stosownie do uregulowań zawartych w *ustawie o NIK*, prawo do zgłaszania zastrzeżeń, zarówno co do ustaleń opisanych w protokole kontroli, jak też w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Uprawnienie to stanowi realizację zasady kontradyktoryjności kontroli.

W 2002 r. do ustaleń opisanych w 72 protokołach kontroli zgłoszono ogółem 105 zastrzeżeń. W 2001 r. zgłoszono ogółem 289 zastrzeżeń do 117 protokołów kontroli. W ub. r. zgłoszono ogółem 707 zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w 242 wystąpieniach pokontrolnych. W 2001 r. zgłoszono 1.107 zastrzeżeń do 360 wystąpień pokontrolnych. Szczegółowe dane z tego zakresu ilustruje tabela 3.

Tabela 3

Zastrzeżenia do protokołów kontroli i wystąpień pokontrolnych zgłoszone w latach 2001-2002

Lp.	Wyszczególnienie - zastrzeżenia zgłoszone do:	2001 r. Liczba osób	2001 r. Wskaźnik struktury w procentach	2002 r. Liczba osób	2002 r. Wskaźnik struktury w procentach
1	2	3	4	5	6
1.	Protokołów kontroli	117	24,5	72	22,9
2.	Wystąpień pokontrolnych	360	75,5	242	77,1
	w tym skierowane do:				
3.	Dyrektorów jednostek organizacyjnych NIK	314	65,8	203	64,7
4.	Kolegium NIK	46	9,7	39	12,4

Efekty finansowe

Wynikiem działalności kontrolnej NIK w 2002 r. są także efekty finansowe, określające, w wymiarze pieniężnym, skalę nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku postępowania kontrolnego. Składają się na nie:

– **kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa**, oznaczające kwoty wydatkowane w następstwie działań niezgodnych z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, decyzją właściwego organu lub umową;
– **uszczuplenia w dochodach**, oznaczające kwoty odpowiadające wielkości dochodów lub przychodów nieuzyskanych wskutek działań niezgodnych z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, decyzją właściwego organu lub umową, albo zaniechania działań tak określonych;
– **inne nieprawidłowości finansowe**, oznaczające kwoty odpowiadające wielkości poniesionych wydatków lub strat powstałych wskutek niegospodarnych, niecelowych lub nierzetelnych działań.

Efekty finansowe z kontroli przeprowadzonych w 2002 r. wyniosły ogółem 2.947.051 tys. zł. Wielkość efektów, w podziale na poszczególne ich kategorie, z uwzględnieniem kwot dotyczących budżetu państwa, ilustruje poniższy diagram.

Efekty finansowe kontroli (w tysiącach złotych)

Kwoty odzyskane

Wymiernym efektem są **kwoty odzyskane**. Do kategorii tej zalicza się kwoty, które wpłynęły na rachunek dochodów budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, albo kwoty określające wartość odzyskanego majątku – odzyskane w bezpośrednim związku z wykorzystaniem ocen i uwag oraz realizacją wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. W 2002 r., w związku z ustaleniami i wnioskami kontroli NIK,

budżet państwa, budżety jednostek samorządowych oraz skontrolowane jednostki odzyskały łącznie 335.815 tys. zł. Wielkość kwot odzyskanych w 2002 r. przedstawia poniższy diagram.

Kwoty odzyskane - 335 815 tysięcy złotych

Współdziałanie z innymi organami kontroli

Konstytucyjne usytuowanie i pozycja prawna NIK, jako naczelnego organu kontroli państwowej, implikuje określone uprawnienia Izby wobec organów kontroli, rewizji, inspekcji działających w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym, które w ramach współpracy z Izbą są – zgodnie z przepisami *ustawy o NIK* – zobowiązane do:

– przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem NIK;
– udostępniania NIK, na jej wnioski, wyników przeprowadzanych kontroli;
– przeprowadzania kontroli doraźnych na zlecenie Izby.

Poniższe zestawienie ukazuje, w ilu przypadkach NIK korzystała w 2002 r. z uprawnień, o których wyżej mowa.

Współpraca NIK z organami kontroli, rewizji i inspekcji w 2002 roku

W toku prowadzonych postępowań kontrolnych Izba podejmowała współpracę z Państwową Inspekcją Pracy, a także współdziałała z komórkami organizacyjnymi lub pracownikami kontroli wewnętrznej, funkcjonującej w jednostkach administracji.

Dalszemu zacieśnianiu współpracy z innymi organami kontroli służy podpisane w dniu 18 lutego 2002 r. porozumienie między Prezesem Najwyższej Izby Kontroli i Przewodniczącym Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych określające zasady współpracy pomiędzy NIK i regionalnymi izbami obrachunkowymi, na rzecz poprawy przestrzegania prawa, koordynowania działań kontrolnych oraz szkolenia pracowników.

Współpraca z Sejmem RP, uczestnictwo Najwyższej Izby Kontroli w procesie legislacyjnym

2.

Współpraca z Sejmem RP

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

Współpraca z Sejmem RP

Dane ogólne

W 2002 r. Prezes oraz wiceprezesi NIK występowali w trakcie plenarnych posiedzeń Sejmu RP, których przedmiotem były *Analiza wykonania budżetu Państwa i założeń polityki pieniężnej w 2001 r.* oraz *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2001 r.*

W 2002 r., podobnie jak w latach poprzednich, w posiedzeniach komisji Sejmu RP uczestniczyli upoważnieni przez Prezesa NIK dyrektorzy i wicedyrektorzy departamentów i delegatur, doradcy Prezesa NIK, a także inni przedstawiciele. Wzięli udział w 698 posiedzeniach komisji sejmowych, prezentując wyniki przeprowadzonych kontroli, w tym zwłaszcza kontroli wykonania budżetu państwa w 2001 r. przez poszczególnych dysponentów części budżetowych.

Komisje sejmowe rozpatrzyły także *Sprawozdanie z działalności NIK w 2001 r.*, każda w zakresie swojego działania. Oceniły również współpracę z poszczególnymi departamentami kontrolnymi, wyrażając wysoką ocenę ich pracy oraz przydatność przedkładanych przez Izbę materiałów, zwłaszcza informacji o wynikach kontroli, w pracach parlamentarnych.

Przedstawiciele departamentów kontrolnych i delegatur, uczestnicząc w posiedzeniach komisji sejmowych, wielokrotnie prezentowali wyniki przeprowadzonych kontroli. Oprócz ocen, uwag i wniosków mających związek z kontrolą wykonania budżetu państwa w 2001 r. przez poszczególnych jego dysponentów, a także wykonaniem założeń polityki pieniężnej w minionym roku, przedstawiciele NIK referowali także ustalenia kontroli dotyczące m.in.:

- lokalizacji dużych obiektów handlowych (super- i hipermarketów);
- prawidłowości działania organów rejestrujących pojazdy przekwalifikowane z samochodów osobowych na samochody ciężarowe;
- restrukturyzacji finansowej i organizacyjnej górnictwa węgla kamiennego w latach 1990-2001;
- udzielania zamówień przez powiaty (ziemskie i grodzkie) oraz ich jednostki organizacyjne w latach 1999-2000;
- stosowania ulg podatkowych przez organy gmin oraz skuteczności egzekwowania zaległości podatkowych w latach 1999-2000;
- oceny efektów działalności narodowych funduszy inwestycyjnych;
- restrukturyzacji i stanu przygotowania do prywatyzacji przedsiębiorstw przemysłu spirytusowego;
- kierunków organizacji importu gazu ziemnego do Polski;
- prywatyzacji branży farmaceutycznej;
- wykonywania przez Agencję Prywatyzacji zadań zleconych przez Ministra Skarbu Państwa, w zakresie prywatyzacji spółek i przedsiębiorstw państwowych;
- funkcjonowania rynków energii cieplnej;
- realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów z majątku;
- zawierania i realizacji umów w PPUP *Poczta Polska*;
- prawidłowości szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców oraz wydawania praw jazdy;
- kształcenia nauczycieli w państwowych szkołach wyższych;
- realizowania zadań statutowych przez centralną oraz okręgowe komisje egzaminacyjne, powołane w związku z wdrożeniem reformy oświaty;
- organizacji i finansowania badań naukowych realizowanych w formie projektów badawczych (tzw. grantów);
- gospodarowania środkami specjalnymi UKFiS przeznaczonymi na rozwijanie sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych;
- realizacji zadań z zakresu kultury fizycznej dzieci i młodzieży w warunkach reformy systemu oświaty;

– finansowania ze środków budżetowych szkół niepublicznych dla dzieci i młodzieży;
– odpłatności za studia w państwowych szkołach wyższych;
– wykorzystania środków publicznych na restrukturyzację w służbie zdrowia;
– realizacji postanowień ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych;
– ochrony przed hałasem na obszarach miejskich, ze szczególnym uwzględnieniem głównych tras komunikacyjnych;
– zaopatrzenia w wodę ludności aglomeracji miejskich;
– działalności spółek prawa handlowego z udziałem Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w zakresie realizacji zobowiązań na rzecz Skarbu Państwa;
– organizacji i funkcjonowania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego;
– zagospodarowania przez Agencję Mienia Wojskowego mienia przejętego z resortu obrony narodowej i realizacji zobowiązań z tego tytułu wobec MON.

Udział w pracach legislacyjnych

Upoważnienieni przedstawiciele Izby uczestniczyli, podobnie jak w latach poprzednich, w pracach legislacyjnych prowadzonych w komisjach sejmowych Sejmu IV kadencji, w tym w pracach Komisji Ustawodawczej, Odpowiedzialności Konstytucyjnej oraz Regulaminowej i Spraw Poselskich, jak również w pracach komisji nadzwyczajnych, powołanych do przygotowania projektów ważnych aktów normatywnych.

Udział w tych pracach polegał na zgłaszaniu uwag i przedstawianiu stanowiska Izby zarówno w sprawach poselskich inicjatyw ustawodawczych, jak i wniesionych do Sejmu projektów rządowych, szczególnie tych, do których Izba przedkładała uwagi podczas wcześniejszych faz procesu legislacyjnego (w 2002 r. - do ponad 500 druków sejmowych). Spośród ważniejszych z nich wymienić należy przedłożone przez Prezesa NIK stanowisko Izby w sprawie projektu *ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*, wraz z uwagami odnoszącymi się do problematyki związanej z prowadzeniem postępowania kontrolnego.

Upoważnieni przedstawiciele Izby uczestniczyli także w posiedzeniach Komisji Ustawodawczej oraz Sprawiedliwości i Praw Człowieka, na których rozpatrywane były poselskie i złożone przez Prezydenta RP projekty ustaw o sądownictwie administracyjnym. Również i w tym przypadku Prezes NIK przedstawił propozycję zmiany we wspomnianych wyżej projektach.

Komisja ds. Kontroli Państwowej

Izba współpracuje bieżąco z Komisją ds. Kontroli Państwowej. W 2002 r. komisja odbyła 31 posiedzeń, w tym 3 wspólnie z Komisjami: Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Polityki Społecznej i Rodziny. We wszystkich posiedzeniach uczestniczył Prezes NIK lub upoważniony wiceprezes.

Poza bieżąco przekazywanymi informacjami o wynikach kontroli, w okresie sprawozdawczym NIK przedłożyła Komisji ds. Kontroli Państwowej następujące dokumenty:
– *Sprawozdanie z wykonania budżetu NIK w 2001 r.;*
– *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2001 r.;*
– *Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2003 r.,* wraz z *Informacją o wykorzystaniu sugestii tematów kontroli zgłoszonych przez komisje sejmowe;*
– opracowania pn. *Strategia Najwyższej Izby Kontroli - Misja i Wizja* i *Standardy kontroli NIK*;
– informację na temat metodologii wykonywania zadań kontrolnych – na przykładzie działalności Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego NIK;
– informację o wynikach kontroli realizacji zadań i kompetencji regionalnych izb obrachunkowych;
– opracowanie na temat nadzoru i kontroli państwa nad wykorzystaniem środków pochodzących z funduszy pomocowych;
– informację o dostosowywaniu metodyki kontroli NIK do zaleceń Unii Europejskiej;
– opracowanie dotyczące oceny systemu kontroli wewnętrznej i jej skuteczności;

– informację o stanie realizacji najważniejszych wniosków antykorupcyjnych NIK;
– opracowanie o kontroli wykonania budżetu państwa prowadzonej przez NIK – stan obecny i kierunki zmian;
– informację o funkcjonowaniu ustawy o zamówieniach publicznych - w aspekcie zapobiegania korupcji;
– analizę działalności osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa, które po pozytywnych wynikach audytu przeprowadzonego przez biegłego rewidenta poddane zostały likwidacji - pod kątem roszczeń odszkodowawczych;
– raport o relacjach między najwyższymi organami kontroli a komisjami parlamentarnymi (opracowany przez NIK i Narodowy Urząd Kontroli Malty – w ramach współpracy najwyższych organów kontroli krajów Europy Środkowej i Wschodniej, Cypru, Malty i ETO).

W odpowiedzi na ***Dezyderat Nr 7*** Komisji oraz w nawiązaniu do pisma Marszałka Sejmu z 11 września 2002 r., Prezes NIK przedłożył Sejmowi w dniu 25 listopada 2002 r. wykaz przepisów prawnych i luk w prawie, w stosunku do których Izba zgłosiła wnioski *de lege ferenda* w latach 1996-2002, a które nie zostały zrealizowane – według stanu prawnego na dzień 30 września 2002 r.

Wnioski, o których mowa wyżej, zostały sklasyfikowane w trzy grupy, dotyczące:
– luk w obowiązujących przepisach prawa, w tym również powstałych na skutek niewykonania przez właściwych ministrów upoważnień ustawowych do wydania aktów wykonawczych;
– konieczności dokonania zmiany obowiązujących przepisów prawa, zarówno ustaw, jak i aktów wykonawczych;
– potrzeby zmian przepisów w obszarze regulującym udzielanie zamówień publicznych.

Powyższe opracowanie, oprócz wskazania konkretnych przepisów prawa, których zmiana jest postulowana, podkreśla również konieczność wydania aktów wykonawczych do obowiązujących ustaw oraz wskazuje obszary lub zagadnienia wymagające, zdaniem Izby, dodatkowego uregulowania. W ten sposób opracowanie stało się przydatnym materiałem w pracach, mających na celu ograniczanie obszarów korupcjogennych.

W odpowiedzi na ***Dezyderat Nr 8*** Komisji z 8 października 2002 r., aby w rocznych planach pracy NIK ujmowane były również działania kontrolne, w celu ustalenia, czy realizowane są wnioski z kontroli przeprowadzonych w latach ubiegłych, Prezes NIK poinformował Marszałka Sejmu RP o wdrożeniu w Izbie systematycznej oceny wykonywania wniosków przez ich adresatów.

Przyjęta została m.in. zasada sprawdzania stanu realizacji wniosków pokontrolnych we wszystkich jednostkach. W tym celu, w *Planie pracy Izby na 2003 r.* zamieszczono dyspozycję obligującą departamenty kontrolne i delegatury do sprawdzania w każdym kontrolowanym podmiocie sposobu wykorzystania wniosków z poprzednich kontroli. Począwszy od br. przyjęto także zasadę, że w każdej informacji o wynikach kontroli Izba prezentować będzie również oceny, uwagi i wnioski odnoszące się do skuteczności realizacji wniosków w obszarze, którego dana kontrola dotyczyła.

W okresie sprawozdawczym przedstawiciele Izby brali także udział w posiedzeniach Komisji ds. Kontroli Państwowej, poświęconych m.in. ocenie działań podejmowanych przez organy prokuratury, w związku z kierowanymi przez NIK zawiadomieniami o popełnieniu przestępstw, przedstawiając opracowaną z tej okazji informację, a także prezentowali stanowisko Izby w odniesieniu do zagadnień będących przedmiotem ***Dezyderatu Nr 5*** w sprawie współpracy NIK z Prokuraturą.

Wykorzystanie wniosków *de lege ferenda*

W 2002 r. NIK przedstawiła w 63 informacjach o wynikach kontroli łącznie 137 wniosków *de lege ferenda*, z tego 78 dotyczących zmian w treści ustaw, 46 postulujących zmiany aktów wykonawczych do ustaw oraz 13 dotyczących innych aktów resortowych. Z wniosków, o których mowa wyżej, zrealizowanych zostało 21, natomiast 3 - częściowo. Dane te wskazują, że zdecydowana większość wniosków o charakterze legislacyjnym nie została wykorzystana.

Wykorzystując wnioski legislacyjne postulowane przez NIK znowelizowano *ustawę o podatkach i opłatach lokalnych.* Przy nowelizacji *ustaw o szkolnictwie wyższym oraz o finansach publicznych* częściowo wykorzystano wnioski Izby, podobnie jak w przypadku postulowanej zmiany w przepisach regulujących zasady finansowa-

nia zadań dotyczących rozwijania sportu wśród dzieci, młodzieży i niepełnosprawnych. Zmiany w *ustawie o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich,* polegające na stworzeniu systemu nadzoru nad tą hodowlą i rozrodem, odpowiadały wnioskom NIK. Wskazać można również na wykorzystanie wniosków Izby w nowym *rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie algorytmu przekazywania samorządowi terytorialnemu środków PFRON*, a także na wydanie przez Radę Ministrów trzech rozporządzeń wykonawczych do *ustawy o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.*

Spośród wniosków niezrealizowanych wymienić można przykładowo nieokreślenie, w ramach aktów wykonawczych do *ustawy o szkolnictwie wyższym*, maksymalnego udziału studentów studiów odpłatnych na poszczególnych kierunkach studiów, w filiach uczelni i wydziałach zamiejscowych, nieokreślenie wymogu równoważności studiów, dotyczącego programów wszystkich form studiów (dziennych, wieczorowych i zaocznych) i umożliwiającego uzyskanie tego samego tytułu zawodowego, nieustalenie szczegółowych kryteriów i trybu ustalania wysokości opłat za studia w uczelniach państwowych.

Nie zostały również określone, przez ministra właściwego ds. nauki, zasady organizowania konkursów na realizację projektów badawczych zamawianych i celowych zamawianych, zmierzające do wyeliminowania, poza ściśle określonymi przypadkami, praktyki rozstrzygania konkursów w oparciu o jedną ofertę, bez ogłoszenia dodatkowego konkursu.

W dalszym ciągu pozostaje aktualny wniosek w sprawie upoważnienia ministra właściwego ds. kultury i dziedzictwa narodowego do wydania rozporządzenia, określającego szczegółowe zasady przyznawania dotacji dla niepublicznych szkół artystycznych o uprawnieniach szkół publicznych.

Minister Finansów nie podjął działań w celu nowelizacji rozporządzenia w sprawie deklaracji skróconych i zgłoszeń celnych, dotyczącej określenia warunków i ustalenia wymogów dla uzyskania pozwolenia na korzystanie z procedury TIR, zaś Minister Środowiska – postulowanych przez Izbę działań w sprawie nowych przepisów o ochronie przed hałasem, przez wydanie stosownych aktów wykonawczych.

Zlecenia podjęcia kontroli

W 2002 r. do NIK wpłynęło jedno zlecenie Marszałka Sejmu oraz 3 zlecenia komisji sejmowych w sprawie przeprowadzenia następujących kontroli:

- realizacji przepisów w zakresie ochronie zwierząt, ze szczególnym uwzględnieniem transportu zwierząt;
- realizacji zadań organów administracji rządowej w zakresie nadzoru nad produkcją i obrotem produktami drobiarskimi;
- sytuacji w wybranych spółkach Skarbu Państwa i przedsiębiorstwach państwowych, tzw. *Raport otwarcia*;
- finansowania ze środków budżetu państwa wypoczynku letniego dzieci i młodzieży.

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

W 2002 r. NIK uczestniczyła, podobnie jak w latach poprzednich, w różnych fazach procesu legislacyjnego związanego z przygotowaniem rządowych inicjatyw ustawodawczych i projektów aktów wykonawczych do ustaw – w sprawach mogących oddziaływać na zakres kompetencji kontrolnych NIK oraz wynikających z wniosków i zaleceń pokontrolnych. W związku z wejściem w życie od 1 stycznia 2002 r. nowych uregulowań prawnych odnoszących się do uprawnień Prezesa NIK (dotyczy przepisów *ustawy o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw,* na podstawie których uchylony został przepis *ustawy o NIK*, zgodnie z którym Prezes NIK miał prawo uczestniczyć w posiedzeniach Rady Ministrów), ilość wpływających do Izby dokumentów rządowych znacznie zmniejszyła się - w 2002 r. wpłynęło 178 dokumentów skierowanych do uzgodnień międzyresortowych, podczas gdy w 2001 r. – 1406.

Dokumenty, o których mowa wyżej, były opiniowane przez Departament Prawno-Organizacyjny i właściwe merytorycznie departamenty. W opiniach przedstawiano wnioski wynikające z przeprowadzanych kontroli, zgłaszano również uwagi natury prawno-systemowej i legislacyjnej. Do niektórych dokumentów rządowych ustosunkowywano się na piśmie, kierując wystąpienia do właściwych członków Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów.

Działania te dotyczyły m.in. projektów ustaw:

- *Ordynacja podatkowa* – uwagi odnosiły się do szczegółowych procedur odwoławczych;
- *o nadzorze ubezpieczeniowym, działalności ubezpieczeniowej, pośrednictwie ubezpieczeniowym, ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczeń Komunikacyjnych*, czyli tzw. pakietu ustaw ubezpieczeniowych – uwagi dotyczyły głównie uprawnień kontrolnych Izby, m.in. w świetle statusu prawnego wspomnianego Funduszu;
- *o przeprowadzaniu kontroli organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego* – postulowano m.in. zmianę tytułu ustawy, zasad i trybu przeprowadzania kontroli działalności jednostek samorządu terytorialnego, sprecyzowanie zakresu kompetencji podmiotu kontrolowanego oraz jego kierownika, jak również regulacji odnoszących się do postępowania kontrolnego;
- *o informatyzacji działalności organów władzy publicznej* – uwagi dotyczyły głównie wątpliwości interpretacyjnych;

  a także projektów *rozporządzeń: Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego, Ministra Finansów zmieniającego rozporządzenie w sprawie podatku akcyzowego.*

Przedstawiciele NIK uczestniczyli w kilku konferencjach uzgadniających w sprawach dotyczących projektu *ustawy o przeprowadzaniu kontroli organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego* oraz w posiedzeniach Komisji Prawniczej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, dotyczących projektu *rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego.*

Prezes NIK w 2002 r. został zaproszony na dwa posiedzenia Rady Ministrów.

3. Kierowanie zawiadomień o przestępstwach lub wykroczeniach oraz wniosków o ukaranie (zawiadomień) dotyczących naruszenia dyscypliny finansów publicznych

Zawiadomienia o przestępstwach i wykroczeniach

Wnioski (zawiadomienia) w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Zawiadomienia o przestępstwach i wykroczeniach

Wykonując obowiązki określone w *ustawie o NIK*, Izba przekazała w 2002 r. organom powołanym do ścigania przestępstw łącznie 73 zawiadomienia z tego 71 właściwym jednostkom organizacyjnym prokuratury i 2 – urzędom skarbowym. Ponadto skierowała jeden wniosek o ukaranie do sądu.

Zawiadomienia, o których mowa wyżej (zarówno „w sprawie", jak i przeciwko określonym osobom), są przez NIK kierowane do organów powołanych do ścigania przestępstw wówczas, gdy zachodzi „uzasadnione podejrzenie, że przestępstwo zostało popełnione". Zauważyć jednak należy, że ocena faktów uzasadniających skierowanie zawiadomienia, dokonywana jest przez Izbę wyłącznie na podstawie akt kontroli, przy czym ze względu na określone prawem uprawnienia kontrolerów, zwłaszcza co do podmiotowego i przedmiotowego zakresu kontroli, ujawnione nieprawidłowości nie odzwierciedlają zazwyczaj całokształtu bezprawnego działania. Podjęcie pozostałych czynności w celu zebrania pełnego materiału dowodowym, często przy użyciu technik i procedur operacyjnych, umożliwiających pełną ocenę zarzucanego czynu zabronionego, należy więc do organów ścigania.

Najwięcej zawiadomień, podobnie jak w 2001 r., dotyczyło ujawnionych w toku kontroli przestępstw niegospodarności (art. 296 *Kodeksu karnego*) – łącznie 29 zawiadomień, przy 19 w 2001 r.

Charakterystycznym zjawiskiem było zwiększenie w 2002 r. liczby ujawnionych przestępstw urzędniczych, polegających na nadużyciu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków przez funkcjonariusza publicznego (art. 231 *kk*) – 24 zawiadomienia, przy 13 w 2001 r.

Relatywnie mniejsza była natomiast liczba ujawnionych przestępstw, polegających na poświadczeniu nieprawdy w dokumentach, ich fałszowaniu i używaniu tego rodzaju dokumentów (art. 270, 271 i 273 *kk*) – 16 przypadków, niekiedy w zbiegu z innymi przestępstwami, przy 21 – w 2001 r. W okresie sprawozdawczym zdecydowanie zmniejszyła się także liczba przestępstw, polegających na nierzetelnym prowadzeniu ksiąg rachunkowych, niepodaniu numeru identyfikacji podatkowej lub podaniu numeru nieprawdziwego, albo niedokonaniu w terminie zgłoszenia identyfikacyjnego lub aktualizacji objętych nim danych (art. 61 i 81 *Kodeksu karnego skarbowego*) - 4 zawiadomienia w 2002 r., przy 17 - w 2001 r.

Niewielką tendencję spadkową odnotowano w grupie przestępstw, polegających na przedłożeniu dokumentów stwierdzających nieprawdę, w celu wyłudzenia kredytu, gwarancji kredytowej, dotacji, subwencji lub zamówienia publicznego (art. 297 *kk*) - łącznie 5 zawiadomień w 2002 r., przy 7 - w 2001 r., a także popełnionych na szkodę spółek prawa handlowego (art. 587 *Kodeksu spółek handlowych*) i polegających na przedstawieniu przed sądem nieprawdziwych danych o dokonaniu wpłaty na kapitał zakładowy spółek (art. 585 *ksh*) – 8 zawiadomień w 2002 r., przy 10 - w 2001 r.

Na tym samym poziomie kształtowała się liczba spraw dotyczących przestępstw przeciwko *Prawu budowlanemu (art. 90)* - 4 zawiadomienia w 2001 r. przy 3 – 2001 r., jak również związanych z ujawnionymi faktami nieprowadzenia ksiąg rachunkowych, podawania w nich nierzetelnych danych albo niesporządzenia sprawozdania finansowego lub zawarcia w nim nierzetelnych danych (art. 77 *ustawy o rachunkowości*) - 4 zawiadomienia (przy 3 - w 2001 r.), w tym 2 do urzędów skarbowych.

Pojedyncze zawiadomienia, podobnie jak w 2001 r., dotyczyły innych przestępstw, polegających na: przekazywaniu danych statystycznych niezgodnych ze stanem faktycznym (art. 56 *ustawy o statystyce publicznej*), przeznaczeniu środków z emisji obligacji na cele inne, niż określone w warunkach emisji (art. 40 *ustawy o obligacjach*), doprowadzeniu innej osoby do niekorzystnego rozporządzenia mieniem, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej (art. 286 *kk*).

Do właściwego sądu rejonowego skierowano jeden wniosek o ukaranie za popełnienie wykroczenia, polegającego na użytkowaniu obiektów bez wymaganych przepisami prawa pozwoleń oraz niespełnianiu przez zarządcę obowiązków poddania obiektów budowlanych okresowej kontroli w czasie ich użytkowania (art. 7 i 8 *Prawa budowlanego*).

Zawiadomieniami i wnioskiem o ukaranie objęto łącznie 87 osób, z których 80 zajmowało stanowiska kierownicze. Ponadto w toku prowadzonych kontroli ujawniono i zgłoszono organom ścigania straty w mieniu w łącznej wysokości 73,7 mln zł.

Spośród spraw przekazanych w 2002 r. organom ścigania lub sądowi grodzkiemu (dot. wykroczeń), do 31 grudnia 2002 r. zakończonych zostało 13 postępowań, z tego w 4 wniesiono akty oskarżenia, w 2 – odmówiono wszczęcia postępowania, w 7 – wydano decyzje umarzające postępowania karne (wobec braku znamion czynu zabronionego – 3 sprawy, wobec niepopełnienia czynu – 3 sprawy i wobec znikomej społecznej szkodliwości czynu – 1 sprawa).

Na postanowienia o odmowie wszczęcia lub umorzenia postępowania złożono 4 zażalenia, które dotychczas nie zostały jeszcze rozpoznane. W pozostałych sprawach zażaleń nie składano.

W 2002 r. organy powołane do ścigania przestępstw lub wykroczeń zawiadomiły o wydaniu łącznie 64 decyzji kończących postępowania prowadzone w wyniku wniesienia przez Izbę, zarówno w 2002 r., jak i w latach poprzednich, zawiadomień lub wniosków o ukaranie, w tym o wniesieniu 19 aktów oskarżenia do sądów (w 2001 r. – 23), 40 decyzjach umarzających postępowanie karne (w 2001 r. – 38), z tego 28 wobec braku znamion czynu zabronionego, 5 - wobec znikomej społecznej szkodliwości czynu i 7 - wobec nie popełnienia czynu bądź braku dowodów popełnienia przestępstwa, a także o 3 decyzjach warunkowo umarzających te postępowania (w 2001 r. – 1) oraz 2 postanowieniach o odmowie wszczęcia postępowania (w 2001 r. – 8).

Na postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania złożono 2 zażalenia, które dotychczas nie zostały rozpoznane, zaś na postanowienia o umorzeniu postępowań – 14 zażaleń, z których jedno zostało uwzględnione i jedno nieuwzględnione; co do pozostałych brak jest informacji o ich rozpoznaniu. Należy zaznaczyć, że uprawnienia procesowe do wykonywania praw pokrzywdzonego Izba posiada jedynie w określonych przypadkach - por. art. 49 § 4 *Kodeks postępowania karnego*). Nie wszystkie decyzje o umorzeniu postępowania karnego mogły więc zostać zaskarżone.

Zmniejszyła się także liczba wydanych przez organy ścigania decyzji kończących postępowania – w 2002 r. Izba została powiadomiona o wydaniu 64 takich decyzji, przy 79 – w 2001 r. Praktycznie na tym samym poziomie kształtowała się natomiast liczba wydanych decyzji o umorzeniu postępowań - 40 w 2002 r., przy 38 – w 2001 r.

W następstwie zawiadomień skierowanych przez NIK w 2002 r. i w latach poprzednich do sądu wniesiono 19 aktów oskarżenia, w tym 4 na podstawie zawiadomień z 2002 r. – w latach 2000-2001 wniesiono odpowiednio 35 i 23 akty oskarżenia (akty te najczęściej kierowane były do sądów, w związku z naruszeniem art. 231 § 1, art. 270, art. 271 i art. 296 § 1 i 3 *kk).*

Wnioski (zawiadomienia) w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych

NIK ma – zgodnie z przepisami *ustawy o finansach publicznych* i aktami wykonawczymi do ustawy – uprawnienia do składania wniosków o ukaranie oraz zawiadomień w sprawach dotyczących naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Są one kierowane do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych (zawiadomienia) albo do właściwych komisji orzekających (wnioski o ukaranie). Począwszy od 7 lipca 2002 r., składający zawiadomienie, w tym również NIK, ma obowiązek wskazania osoby, której zarzuca się naruszenie tej dyscypliny. Niespełnienie tego wymogu, jak również nieokreślenie zarzucanego czynu ze wskazaniem czasu, miejsca, sposobu i okoliczności jego popełnienia, stanowią podstawę do zwrotu zawiadomienia.

Oprócz danych odnoszących się bezpośrednio do obwinionego, takich jak: adresy zamieszkania i pracodawcy, informacja o ewentualnej uprzedniej karalności sprawcy, we wniosku o ukaranie należy także określić szacunkową wysokość uszczerbku lub szkody w dochodach jednostki sektora finansów publicznych, rodzaj winy obwinionego oraz przedstawić propozycję kary. Dodać należy, że Izbie nie przysługuje status oskarżyciela, jednakże wniosek złożony przez Izbę jest dla rzecznika finansów publicznych wiążący.

W 2002 r. NIK przekazała przewodniczącym właściwych komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych i właściwym rzecznikom dyscypliny finansów publicznych 141 wniosków o ukaranie i 82 zawiadomienia w sprawach dotyczących naruszenia tej dyscypliny (łącznie 223). Postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych objęły 318 osób. Dla porówna-

nia w 2001 r. NIK przekazała 246 wniosków o ukaranie i zawiadomień w tych sprawach, zaś postępowaniem objęto 379 osób (w 2000 r. – 190 wniosków i zawiadomień, postępowania dotyczyły 321 osób).

W okresie sprawozdawczym zarzuty naruszenia tej dyscypliny dotyczyły, podobnie jak w latach poprzednich, głównie kierowników jednostek organizacyjnych i ich zastępców, a w dalszej kolejności – głównych księgowych tych jednostek.

Najczęstszymi przypadkami naruszenia dyscypliny finansów publicznych były:

– naruszenie zasady, formy lub trybu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych – skierowano 144 wnioski lub zawiadomienia, zaś zarzuty przypisano 195 osobom (w 2001 r. – 141 wniosków wskazujących 196 osób); podobnie jak w latach poprzednich, również w 2002 r. była to najliczniejsza grupa naruszeń tej dyscypliny ujawnionych podczas kontroli, polegających na: udzielaniu zamówień z pominięciem obowiązujących przepisów, podziale ich na części, stosowaniu trybu innego, niż przetarg nieograniczony, mimo braku przesłanek na to zezwalających, naruszaniu zasady równego traktowania podmiotów ubiegających się o zamówienie, udzielaniu zamówienia, którego przedmiotem były roboty budowlane, w trybie zapytania o cenę, nieodrzucaniu ofert, mimo zaistnienia przesłanek do ich odrzucenia, braku zgody Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych na zastosowanie trybu innego, niż przetarg nieograniczony, mimo iż wartość zamówienia przekraczała określone ustawowo progi;
– zaniechanie ustalenia należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych, a także pobranie, ustalenie lub dochodzenie jej w wysokości niższej, niż wynikająca z prawidłowego obliczenia oraz niezgodne z przepisami jej umorzenie lub dopuszczenie do przedawnienia – skierowano 26 wniosków (zawiadomień), zawierających zarzuty przeciwko 34 osobom (w 2001 r. – 27 wniosków i 46 osób);
– przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych – przekazano wnioski (zawiadomienia) w 16 sprawach dotyczących 18 osób (w 2001 r. – 16 wniosków i 25 osób);
– niezgodne z przeznaczeniem wykorzystywanie środków publicznych otrzymanych z rezerwy budżetowej oraz dotacji z budżetu lub z funduszu celowego - skierowano 14 wniosków, zaś zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych przypisano 16 osobom (w 2001 r. - 15 wniosków i 18 osób);
– przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań obciążających budżet - przekazano 11 wniosków, przy czym zarzutem tym obciążono 19 osób (w 2001 r. – 10 wniosków i 15 osób);
– dopuszczenie się zwłoki w regulowaniu zobowiązań, powodującej uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty odsetek naliczonych za opóźnienie w zapłacie – skierowano 10 wniosków, w których zarzuty tego rodzaju postawiono 12 osobom (w 2001 r. – 4 wnioski i 7 osób);
– wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej – skierowano 7 wniosków wobec 7 osób (w 2001 r. – 10 wniosków i 18 osób);
– zaniechanie przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji lub dokonanie jej w sposób niezgodny ze stanem rzeczywistym – przekazano 6 wniosków, w których zarzuty postawiono 7 osobom (w 2001 r. – 16 wniosków i 21 osób);
– wypłacanie wynagrodzeń, bez jednoczesnego wykonania, wynikającego z ustaw szczególnych, a ciążącego na pracodawcy, obowiązku pobrania, odprowadzenia lub opłacenia świadczeń lub składek – skierowano 5 wniosków, w których zarzut ten podniesiono wobec 7 osób (w 2001 r. – 1 wniosek i 2 osoby).

Do pozostałych zarzutów, występujących z mniejszym nasileniem, zaliczyć należy: dopuszczenie do uszczuplenia wpływów budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego wskutek zaniedbań w organizacji pracy i kierowania jednostką, naruszenie zasad udzielania dotacji, przekroczenie uprawnień do dokonania zmian w budżecie lub w planie finansowym, przeznaczenie dochodów uzyskanych przez jednostkę budżetową na wydatki ponoszone w tej jednostce, niedokonanie pełnej i terminowej wpłaty do budżetu przez zakład budżetowy lub gospodarstwo pomocnicze, zaniechanie przez kierownika jednostki zawiado-

mienia rzecznika dyscypliny o ujawnionym naruszeniu dyscypliny, zawiniona zwłoka w złożeniu przez rzecznika dyscypliny wniosku o ukaranie oraz zawiniona zwłoka w prowadzeniu przez komisję orzekającą postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny – łącznie 15 wniosków obejmujących 20 osób (w 2001 r. – 31 wniosków i 37 osób).

W 2002 r. nieujawniono przypadku naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na niezgodnym z przeznaczeniem wykorzystaniem środków z funduszu celowego (w 2001 r. 2 wnioski dotyczące 2 osób) oraz zwłoce lub zaniechaniu wykonania prawomocnego orzeczenia komisji orzekającej w sprawach o naruszenie tej dyscypliny.

Większość postępowań prowadzonych w sprawach skierowanych przez Izbę w 2002 r. nie została jeszcze zakończona. Izba dysponuje informacjami tylko o 69 rozstrzygnięciach, przy czym część tych rozstrzygnięć dotyczy wniosków lub zawiadomień skierowanych przez Izbę w 2001 r., ale zakończonych w ubiegłym roku. Z informacji tych wynika, że w 6 sprawach umorzono postępowanie, w jednym przypadku wydano postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, w 11 sprawach rzecznicy dyscypliny wydali postanowienia o odmowie wniesienia wniosku o ukaranie. Na te postanowienia Izba złożyła 2 zażalenia. W jednym przypadku Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych utrzymał zaskarżone postanowienie w mocy; brak jest informacji o sposobie załatwienia drugiej sprawy.

W sprawach rozstrzygniętych 52 osoby uznano winnymi naruszenia dyscypliny, w tym w stosunku do 28 osób odstąpiono od wymierzenia kary, upomnieniami ukarano 22 osoby, a karą nagany – 2 osoby. 20 osób objętych wnioskami zostało uniewinnionych. Dla porównania należy podać, że w 2001 r. rozstrzygnięto 58 spraw. W jednym przypadku postępowanie umorzone, w 7 wydano postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, zaś w 6 rzecznicy odmówili wniesienia wniosku o ukaranie, 56 osób uznano winnymi naruszenia dyscypliny – w stosunku do 21 odstąpiono od wymierzenia kary, 27 ukarano karą upomnienia, 7 karą nagany, natomiast 1 osobę ukarano karą pieniężną (na skutek odwołania karę zmieniono na upomnienie). 17 osób uniewinniono.

Porównując przedstawione wyżej dane należy zwrócić uwagę na wzrost liczby spraw umorzonych (6 w 2002 r., przy 1 – w 2001 r.), jak również spraw, w których odmówiono wniesienia wniosku o ukaranie (11 w 2002 r., przy 6 – w 2001 r.). Z kolei zmniejszyła się liczba postanowień o odmowie wszczęcia postępowania (1 w 2002 r., przy 7 – w 2001 r.).

4. Podawanie do wiadomości publicznej wyników kontroli

Prezes NIK ma obowiązek podawać corocznie do publicznej wiadomości, po uprzednim przedłożeniu Sejmowi RP, analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz sprawozdania z działalności Izby za poprzedni rok. Posiada także, stosownie do rozwiązań przyjętych w *ustawie o NIK*, uprawnienie do przedstawiania opinii publicznej innych dokumentów związanych z postępowaniem kontrolnym lub zawartymi w nich ustaleniami – z zachowaniem tajemnicy ustawowo chronionej. Realizacja postanowień, o których mowa wyżej, służy więc bezpośrednio wypełnianiu konstytucyjnego prawa obywateli do rzetelnej informacji o funkcjonowaniu organów administracji i instytucji publicznych oraz działalności osób pełniących funkcje publiczne.

Kierując się tą podstawową zasadą, a także mając na względzie zwiększenie skuteczności realizacji wniosków pokontrolnych przez ich adresatów, Izba informowała opinię publiczną o ustaleniach przeprowadzonych kontroli i wynikających z nich ocenach, uwagach i wnioskach. Ponadto przekazywała informacje o bieżącej działalności NIK, zwłaszcza o jej zadaniach i sposobie funkcjonowania. Zadania te realizowane były w formie:

- wywiadów i wypowiedzi Prezesa i wiceprezesów NIK oraz dyrektorów jednostek organizacyjnych;
- konferencji i briefingów prasowych (w 2002 r. zorganizowano 45 konferencji, w tym 9 w delegaturach NIK);
- indywidualnego udostępniania dziennikarzom informacji o wynikach kontroli;
- relacjonowania działań i prezentowania inicjatyw Izby.

Teksty informacji prezentowanych na konferencjach i briefingach, jak również udostępnianych w innej formie, były zamieszczane na stronie internetowej.

Współpracę Izby z mediami organizowało i koordynowało w 2002 r., podobnie jak w latach poprzednich, Biuro Rzecznika Prasowego i Informacji. Codziennie analizowało ono, w ramach przeglądów prasy centralnej i terenowej, zamieszczone w niej relacje na temat pracy NIK, przeprowadzało, w zależności od potrzeb, przekrojowe analizy publikacji. Na bieżąco też informowało o treści audycji telewizyjnych dotyczących NIK. Ponadto przekazywało pracownikom Izby, za pomocą poczty elektronicznej, relacje o ważniejszych wydarzeniach, opiniach i reakcjach mediów na upublicznione wyniki kontroli, jak również analizy wyników badania opinii publicznej.

W 2002 r. w prasie ukazało się 4398 publikacji o działalności NIK lub o tematyce związanej z tą działalnością. W porównaniu z poprzednim rokiem ich liczba zmniejszyła się o 644. Znaczny odsetek publikacji (78%) poświęcono działalności kontrolnej Izby.

W okresie sprawozdawczym znacząco wzrosła rola internetu, jako nośnika informacji o działalności Izby. Nową formą nawiązania kontaktów poprzez ten rodzaj mediów było zamieszczanie na stronach internetowych NIK wywiadów z Prezesem i wiceprezesami NIK oraz dyrektorami departamentów. Wyjaśniali i przybliżali oni ustalenia niektórych kontroli, co zostało zauważone przez media, które często wykorzystywały treści wynikające z tych wywiadów w publikacjach prasowych.

W ub.r. po raz pierwszy pojawiły się też transmisje i retransmisje internetowe z posiedzeń seminaryjnych Kolegium NIK, umożliwiające zainteresowanym bezpośrednie obserwowanie przebiegu obrad. Rozpoczęto także zamieszczanie na stronach internetowych Izby skrótów filmowych z konferencji prasowych. O znacznym zainteresowaniu tą formą popularyzacji wiedzy o Izbie świadczy duża liczba odwiedzających stronę NIK (przeciętnie około 25-30 tys. osób miesięcznie). Na uwagę zasługuje ponadto zastosowanie na konferencji prasowej, jako nośnika danych, płyty CD.

Jak już wspomniano, przeważającą część przekazów medialnych poświęcono działalności kontrolnej. W 2002 r. najszerzej prezentowano oceny, uwagi i wnioski wynikające z kontroli *realizacji ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych*. Po upublicznieniu jej ustaleń w lutym i marcu ub.r., pojawiły się łącznie 184 relacje prasowe. Koncentrowały się one wokół wyliczeń wysokości przyszłych emerytur. Podkreślano, że w ocenie NIK będą one dużo niższe, niż obecne oraz spodziewane przez twórców reformy. Media komentowały także rządową propozycję zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, co miało w założeniach zmniejszyć dysproporcje w wysokości przyszłych emerytur.

Istotne jest, że ustalenia kontroli, o której mowa wyżej, wywołały debatę nad kształtem i rozwojem reformy ubezpieczeń społecznych. Często zabierali w niej głos twórcy reformy, kwestionując merytorycz-

ną wartość ustaleń kontroli. Późniejsze komunikaty GUS, analizy ośrodków naukowych i OFE oraz przeprowadzone przez rząd zmiany zgodne z zaleceniami NIK potwierdziły jednak słuszność ocen Izby, a tym samym potrzebę podjęcia publicznej dyskusji w tak ważnej, systemowo i społecznie sprawie.

Z dużym zainteresowaniem mediów spotkały się ustalenia trzech kontroli, związanych z problematyką motoryzacyjną (245 artykułów).

Na przełomie czerwca i lipca 2002 r. prasa poświęciła wiele miejsca problematyce *wykorzystania funduszy za płatne parkowanie na drogach publicznych* (129 artykułów). W opublikowanych relacjach zwracano uwagę, że prawie we wszystkich objętych kontrolą miastach funkcjonowanie stref płatnego parkowania niestrzeżonego jest niekorzystne finansowo dla miejscowego samorządu. Pod koniec ub.r., po wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł, że tryb wprowadzenia płatnego parkowania był niezgodny z Konstytucją, prasa przypominała, że Izba wcześniej zwróciła już uwagę na niezgodny z prawem tryb wprowadzenia tych stref.

W 72 publikacjach prasowych komentujących ustalenia kontroli *prawidłowości szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców oraz wydawania praw jazdy* podkreślano niski poziom merytoryczny szkoleń, korupcjogenny system egzaminowania, a także dramatyczne skutki nikłych umiejętności niedouczonych kierowców. Media odnotowały także pozytywną reakcję Stowarzyszenia Ośrodków Szkolenia Kierowców, które po kontroli NIK przedstawiło propozycje wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości.

Zainteresowanie środków masowego przekazu ustaleniami kontroli *prawidłowości działania organów rejestrujących pojazdy przekwalifikowane z samochodów osobowych na samochody ciężarowe* zaowocowało 44 artykułami w prasie oraz licznymi audycjami telewizyjnymi i radiowymi. W relacjach prasowych cytowano dane o znacznych środkach, które nie wpłynęły do budżetu państwa oraz wskazywano na niejasności w przepisach prawa. Ze szczególnym zainteresowaniem mediów spotkało się stwierdzenie, że podatnicy podatku od towarów i usług nie mogą ponosić konsekwencji finansowych, na skutek wydania przez b. Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej rozporządzenia niezgodnego z Konstytucją RP, w związku z czym nie będą zobowiązani do zwrotu odliczonego podatku.

Prezes NIK podał w lipcu ub. r. do wiadomości publicznej, tj. na forum parlamentarnym oraz podczas konferencji prasowej, *Sprawozdanie z działalności NIK w 2001 r.* oraz *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2001 r.* Do treści tych dokumentów media nawiązały w 89 artykułach prasowych.

W relacjach o przyjęciu przez Sejm PR S*prawozdania z działalności NIK w 2001 r.* eksponowano pozytywną oceny jej pracy, dokonaną przez prawie wszystkie kluby poselskie. Podkreślono także fakt, iż corocznie Izba przysparza budżetowi państwa więcej pieniędzy, niż sama wydaje na swoje utrzymanie. W artykułach mających natomiast związek z *Analizą wykonania budżetu państwa* informowano o pozytywnym zaopiniowaniu przez Izbę udzielenia rządowi absolutorium za 2001 r., mimo wielu krytycznych uwag, dotyczących: błędów w planowaniu, przyjęcia nierealnych założeń oraz przeszacowania dochodów budżetu państwa. W artykułach opisujących wykonanie budżetu przez poszczególne instytucje, prasa koncentrowała się na – negatywnie ocenionych przez NIK – finansach resortu zdrowia, ubezpieczeniach, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

W 96 artykułach prasowych odniesiono się do ustaleń kontroli różnych aspektów funkcjonowania szkolnictwa wyższego. Najwięcej artykułów dotyczyło ocen, uwag i wniosków wynikających z kontroli *odpłatności za studia w państwowych szkołach wyższych*. Opisywane w prasie ustalenia kontroli wywołały wiele komentarzy. Zainspirowały one medialną dyskusję o kondycji polskiego szkolnictwa, jakości kształcenia oraz prestiżu dyplomu studiów wyższych.

Zainteresowanie mediów, także elektronicznych, wzbudziła *analiza restrukturyzacji finansowej i organizacyjnej górnictwa węgla kamiennego w latach 1990-2001*. Jej prezentacja zbiegła się w czasie z ogłoszeniem nowego rządowego projektu restrukturyzacji tej branży, nieprzychylnie przyjętego przez samych górników. Media eksponowały ogólną ocenę Izby, krytycznie oceniającą - generalnie rzecz ujmując – dotychczasowe działania na rzecz reformy. W prasie temat ten został pogłębiony w 51 artykułach. Pojawiły się także analizy ogólnej kondycji górnictwa, z powo-

łaniem się na dane NIK, jak również próby określenia jego przyszłości. Tytuły branżowe lub fachowe zamieściły liczne analizy problemowe, opierające się na ustaleniach NIK lub ilustrowane danymi z kontroli.

Spośród kontroli przeprowadzonych w 2002 r. medialny oddźwięk znalazły także ustalenia i oceny, opisane w informacjach o wynikach kontroli: *wypełniania przez Telewizję Publiczną SA obowiązków nadawcy publicznego* (49 publikacji*), lokalizacji dużych obiektów handlowych (super- i hipermarketów)* (48), *zakupów inwestycyjnych dokonywanych przez urzędy marszałkowskie i wojewódzkie* (46).

W 2002 r. odsetek publikacji ogólnie odnoszących się do NIK, jako instytucji, po wzroście w roku poprzednim, powrócił do poziomu sprzed dwóch lat (zmiana na stanowisku prezesa NIK w 2001 r. wzmogła zainteresowanie prasy i telewizji kwestiami związanymi z miejscem kontroli państwowej w systemie organów państwa, jak również wewnętrzną organizacją i funkcjonowaniem Izby). Także treść publikacji w większym stopniu nawiązywała do podejmowanych wcześniej problemów związanych z uprawnieniami kontrolnymi NIK. Na uwagę zasługują tu głównie relacje medialne, dotyczące odmowy poddania się kontroli przez Zarząd KGHM Polska Miedź (98 publikacji na ten temat). Początkowo osnute były one wokół pytania, czy Izba ma prawo kontrolować spółki z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa. Następnie przerodziły się w medialną dyskusję na temat konstytucyjnych uprawnień NIK, jej miejsca i roli w państwie. Nagłośniona została także argumentacja Izby, w tym konkluzja seminaryjnego posiedzenia Kolegium NIK w tej sprawie.

W 2002 r. w prasie ukazały się publikacje – prezentujące na ogół korzystnie oceny pracy NIK – dokonywane przez instytucje międzynarodowe, zwłaszcza w perspektywie integracji Polski z krajami Unii Europejskiej.

Otwartość instytucji i stopień poinformowania obywateli o pracy NIK w znacznym stopniu decydują o publicznej ocenie jej działalności. Centrum Badania Opinii Społecznej przeprowadza, dwa razy do roku, rankingi instytucji publicznych. Wykazały one, że 50% respondentów pozytywnie ocenia działalność Izby, natomiast osób źle oceniających pracę NIK jest dużo mniej – 17%.

5. Rozpatrywanie skarg, listów i wniosków

Informacje ogólne

Skargi, listy i wnioski – według sygnalizowanych problemów

Sposób postępowania ze skargami,listami i wnioskami oraz ich zasadność

Informacje ogólne

W 2002 r. do NIK wpłynęło 7895 skarg, listów i wniosków, wśród nich 6639 tzw. pierwotnych, które stanowiły 84,1% korespondencji. Pozostałych 1256 skarg (15,9%) skierowały osoby, które już wcześniej prowadziły korespondencję z Izbą. Ponowne ich skierowanie spowodowane zostało głównie niewłaściwym, w odczuciu skarżących, załatwieniem ich przez organy, którym sprawy te NIK przekazała do rozpatrzenia. Część korespondencji stanowiła natomiast uzupełnienie przesłanych wcześniej skarg.

W okresie sprawozdawczym, w porównaniu z rokiem poprzednim, odnotowano około 6% spadek liczby kierowanych spraw. Dane o liczbie skarg, listów i wniosków, które wpłynęły do NIK w ostatnich latach (1993 – 2002), obrazuje poniższy wykres.

W 2002 r., podobnie jak w latach ubiegłych, autorami skarg, listów i wniosków były głównie osoby fizyczne, a ponadto członkowie określonych społeczności, np. zakładów pracy, wspólnot mieszkaniowych, osoby wykonujące mandat społeczny – posłowie na Sejm RP i radni, bądź przedstawiciele związków, stowarzyszeń i instytucji.

Strukturę skarg, listów i wniosków, które wpłynęły do NIK w latach 2001-2002, ze względu na ich autorów, ilustruje tabela 1.

Tabela 1

Struktura skarg, listów i wniosków w latach 2001 – 2002

Lp.	Wyszczególnienie	2001 r. Liczba	2001 r. Procentowy wskaźnik struktury	2002 r. Liczba	2002 r. Procentowy wskaźnik struktury	Procentowy wskaźnik (5:3)
1	2	3	4	5	6	7
1.	Skargi indywidualne	5.815	69,3	5.591	70,8	96,1
2.	Skargi zbiorowe	381	4,5	310	3,9	81,4
3.	Pisma skierowane przez posłów na Sejm RP	139	1,7	170	2,2	122,3
4.	Pisma skierowane przez senatorów RP	33	0,4	20	0,2	60,6
4.	Skargi anonimowe	1.752	20,9	1.482	18,8	84,6
5.	Pozostałe skargi, listy i wnioski*	273	3,2	322	4,1	117,9
	Ogółem:	**8.393**	**100,0**	**7.895**	**100,0**	**94,1**

*/ Np. kierowane przez organy samorządowe, organizacje społeczne, radnych itp.

Nową formą nadsyłania skarg, listów i wniosków stała się poczta elektroniczna. Za jej pośrednictwem w 2002 r. nadesłano do Izby 123 skargi i listy.

W okresie sprawozdawczym w jednostkach organizacyjnych NIK przyjęto 1737 osób zgłaszających skargi osobiście. Fakt osobistego zwrócenia się z prośbą o udzielenie pomocy, najczęściej prawnej, miał związek – co często podkreślali skarżący – z wysokimi kosztami porad świadczonych przez kancelarie adwokackie, a ponadto niewystarczającą wiedzą o obowiązujących przepisach prawnych.

Wpływ korespondencji skargowej do NIK w 2002 r., w układzie terytorialnym, ilustruje tablica 2.

Tabela 2

Wpływ korespondencji skargowej do NIK w latach 2001 – 2002, w układzie terytorialnym

Lp.	Wyszczególnienie	2001 r. Liczba	2001 r. Procentowy wskaźnik struktury	2002 r. Liczba	2002 r. Procentowy wskaźnik struktury	Procentowy wskaźnik (5:3)
1	2	3	4	5	6	7
1.	Mazowieckie	1.674	19,9	1.417	17,9	84,6
2.	Dolnośląskie	920	10,9	781	9,9	84,9
3.	Kujawsko-Pomorskie	360	4,3	348	4,4	96,7
4.	Lubelskie	434	5,2	360	4,6	82,9
5.	Lubuskie	234	2,8	193	2,4	82,5
6.	Łódzkie	391	4,7	407	5,2	104,1
7.	Małopolskie	556	6,6	565	7,2	101,6
8.	Opolskie	270	3,2	225	2,8	83,3
9.	Podkarpackie	200	2,4	250	3,2	125,0
10.	Podlaskie	349	4,2	309	3,9	88,5
11.	Pomorskie	407	4,8	378	4,8	92,9
12.	Śląskie	889	10,6	747	9,5	84,0
13.	Świętokrzyskie	397	4,7	333	4,2	83,9
14.	Warmińsko-Mazurskie	240	2,9	280	3,5	116,7
15.	Wielkopolskie	474	5,6	374	4,7	78,9
16.	Zachodniopomorskie	442	5,3	401	5,1	90,7
17.	Pozostałe*/	156	1,9	527	6,7	337,8
	Ogółem:	**8.393**	**100,0**	**7.895**	**100,0**	**94,1**

*/ Cały kraj i zagranica.

Z powyższych danych wynika m.in., że w 2002 r., w relacji do roku poprzedniego, znacznie zwiększył się odsetek skarg, listów i wniosków, których autorzy podnosili sprawy i problemy o zasięgu ogólnokrajowym lub dotyczącym zagranicy.

Skargi, listy i wnioski – według sygnalizowanych problemów

Podział skarg, listów i wniosków otrzymanych przez NIK w latach 2001-2002, według sygnalizowanej w nich problematyki, ilustruje tablica 3.

Tabela 3

Skargi, listy i wnioski w latach 2001 – 2002, według problematyki						
		2001 r.		2002 r.		
Lp.	Główne grupy problemowe:	Liczba	Procentowy wskaźnik struktury	Liczba	Procentowy wskaźnik struktury	Procentowy wskaźnik (5:3)
1	2	3	4	5	6	7
1.	Nadużycia gospodarcze i finansowe, marnotrawstwo mienia społecznego	2.439	29,1	1.858	23,5	76,2
2.	Funkcjonowanie organów i urzędów administracji rządowej i samorządu terytorialnego	1.938	23,1	1.688	21,4	87,1
3.	Sprawy dotyczące gospodarki lokalami	790	9,4	754	9,6	95,4
4.	Emerytury, renty, ochrona zdrowia, opieka społeczna	476	5,7	576	7,3	121,0
5.	Sprawy wynikające ze stosunku pracy	519	6,2	373	4,7	71,9
6.	Funkcjonowanie systemu finansowego	376	4,5	256	3,2	68,1
7.	Transport i łączność	357	4,2	297	3,8	83,2
8.	Sprawy wynikające z gospodarki ziemią	177	2,1	143	1,8	80,8
9.	Przekształcenia własnościowe	192	2,3	127	1,6	66,1
10.	Pozostałe sprawy*/	1.129	13,4	1.823	23,1	161,5
	Ogółem:	**8.393**	**100,0**	**7.895**	**100,0**	**94,1**

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

W 2002 r., identycznie jak w latach poprzednich, najliczniejsze były skargi, listy i wnioski informujące **o nadużyciach gospodarczych i finansowych, marnotrawstwie mienia społecznego**, a także o nielegalnych, w odczuciu ich autorów, dochodach osób fizycznych – łącznie 1858 spraw.

W tej grupie najliczniejsza była korespondencja, dotycząca **przedsiębiorstw i zakładów przemysłowych**, obejmująca 353 skargi. Krytykowano w niej m.in. nadmierną dbałość kierownictw zakładów o własne interesy, wyprzedaż przez przedsiębiorstwa państwowe środków trwałych i materiałów po zaniżonych cenach. Informowano o łapownictwie, korupcji i nepotyzmie.

Znaczący udział miała również korespondencja, sygnalizująca występowanie nadużyć i niegospodarności **w placówkach ochrony zdrowia i pomocy społecznej** – 278 skarg. Zawierała ona głównie zarzuty niewłaściwego wykorzystywania dotacji budżetowych oraz łapownictwa i korupcji wśród pracowników tych placówek.

W pozostałych skargach wskazywano m.in. na nadużycia występujące w działalności: **placówek naukowo – kulturalnych i szkolnictwa** – 196 skarg, w których informowano o złej gospodarce finansowej i uchybieniach w wykorzystaniu dotacji budżetowych, **jednostek związanych z rolnictwem, leśnictwem i ochroną środowiska** – 150 skarg, zawierających głównie zarzuty nadużyć w zakładach, których działalność związana jest z ochroną środowiska i dotyczących nieprawidłowego wykorzystania dotacji, w tym środków z funduszy unijnych, **placówek handlowo – usługowych** – 148 skarg, wskazujących na nieuwzględnianie reklamacji i informujących o zaniżaniu należnych państwu podatków, **instytucji celnych i finansowych** – 124 skargi, informujące o uznaniowym charakterze decyzji w sprawach podatkowych i związanych z przyznawaniem koncesji, pozwoleń i zezwoleń, **placówek i zakładów związanych z gospodarką komunalną i przestrzenną** – 121 listów i pism, w których zarzuty nadużyć i niegospodarności kierowano pod adresem osób ze ścisłego kierownictwa wskazanych jednostek, zarzucając im korupcję, nepotyzm i łapownictwo.

Następną grupę, co do liczby spraw, stanowiły pisma krytykujące **funkcjonowanie organów i urzędów administracji rządowej i samorządu terytorialnego** – łącznie 1688 skarg, z tego 342 dotyczące urzędów i organów administracji rządowej oraz 1346 - administracji samorządowej.

Skarżący zwracali głównie uwagę na złe gospodarowanie mieniem i środkami publicznymi oraz wykorzystywanie stanowisk dla czerpania osobistych korzyści. Jako źródło nieprawidłowości wskazywali m.in. korupcję członków władz rządowych, samorządowych i urzędników, powiązania rodzinne i towarzyskie w strukturach organizacyjnych, jak również powiązania między tą władzą a przedsiębiorcami. Konsekwencją tego było preferowanie określonych firm i osób, które otrzymywały korzystne decyzje, np. sprzedaż gruntu po zaniżonych cenach, niski czynsz dzierżawny, umorzenia podatków, zlecenia, zatrudnienie, dotacje i świadczenia finansowe ze środków publicznych itp.

W skargach dotyczących sfery **administracji rządowej** najczęściej wskazywano na: podejmowanie błędnych decyzji wobec nadzorowanych przedsiębiorstw państwowych, przewlekłość prowadzonych postępowań, uchybianie terminom wyznaczonym na załatwienie spraw, nieinformowanie o przewidywanych terminach rozpatrzenia wniosków stron w postępowaniu administracyjnym, opieszałość w przekazywaniu akt do NSA, w związku z zaskarżeniem decyzji, jak również niewykonywanie wyroków Sądu.

W listach i skargach na działalność **administracji samorządowej** informowano o niezgodnej z prawem działalności prezydentów, burmistrzów i zarządów gmin, w tym najczęściej o: niegospodarnym wydatkowaniu środków z budżetów gmin, niezgodnym z przeznaczeniem wykorzystaniu dotacji budżetowych, nieprawidłowym ewidencjonowaniu wydatków, braku kompetencji, stronniczości w podejmowaniu decyzji, prywacie i wykorzystywaniu stanowisk dla osiągania osobistych korzyści, łączeniu funkcji publicznych z działalnością gospodarczą, niezgodnym z prawem dysponowaniu działkami budowlanymi, nieprawidłowym szacowaniu kosztów inwestycji komunalnych, nieprzestrzeganiu przepisów ustawy o zamówieniach publicznych (brak lub niewłaściwie prowadzone przetargi), a generalnie o braku dbałości o mienie komunalne.

Najwięcej problemów w funkcjonowaniu administracji rządowej i samorządowej wystąpiło, podobnie jak i w latach poprzednich, w budownictwie, gospodarce komunalnej i mieszkaniowej (40% skarg tej grupy). W kategorii tej nadal liczną grupę stanowią skargi dotyczące funkcjonowania nadzoru budowlanego wszystkich szczebli. Formułowano zarzuty o budowaniu obiektów bez zezwolenia, bądź niezgodnie z warunkami określonymi w decyzji zezwalającej na budowę, wydawaniu ich z naruszeniem prawa w zakresie ochrony środowiska lub w kolizji z lokalnymi planami zagospodarowania przestrzennego.

Problemy wynikające z niewłaściwego **gospodarowania lokalami** wskazano w 754 skargach. Ich autorzy krytykowali politykę mieszkaniową oraz niewłaściwą gospodarkę lokalami o różnym typie własności.

W pismach dotyczących **lokali spółdzielczych** (140 skarg) informowano o nieprawidłowych rozliczeniach finansowych między zarządami spółdzielni a ich członkami. Zarzuty dotyczyły głównie wysokości świadczeń za ciepłą i zimną wodę, ogrzewanie lokali, jak również odpłatności za remonty. Spółdzielcy podkreślali ponadto niewykorzystywanie przez rady nadzorcze uprawnień kontrolnych wobec działań zarządów, małą skuteczność lustracji prowadzonej przez związki rewizyjne oraz trudności w dochodzeniu roszczeń wobec spółdzielni przed sądami powszechnymi.

Zarzuty w sprawach **gospodarowania lokalami komunalnymi** (209 skarg) dotyczyły prowadzonej przez zarządy gmin polityki gospodarowania tymi lokalami oraz sposobu wykonywania zarządu nieruchomościami przez jednostki podległe gminom. Zarzuty stawiane jednostkom, o których mowa wyżej, dotyczyły głównie wysokich kosztów administrowania nieruchomościami, w tym kosztów utrzymania nieruchomości wspólnych, trudności w weryfikowaniu kosztów zarządu, braku ustawowego uregulowania kwestii finansowania zaległych remontów, nierzetelnego prowadzenia rachunkowości, utrudniania właścicielom lokali wglądu w dokumentację księgową, a także braku okresowych sprawozdań finansowych.

W korespondencji dotyczącej **gospodarowania lokalami prywatnymi** (21 skarg) wskazywano głównie na wzrastające koszty ich utrzymania oraz brak dbałości właścicieli o ich należyty stan techniczny. Informowano, iż koszty remontów rozliczane są nieuczciwie, a ponadto bez uwzględnienia możliwości finansowych lokatorów należących często do osób o niskich dochodach (emeryci, renciści, osoby pozostające bez pracy).

Skargi dotyczące **gospodarowania lokalami zakładowymi** (45 pism) związane były najczęściej z wysokością świadczeń i opłat czynszowych, kosztami eksploatacji mieszkań, zasadami i preferencjami wykupu tego

rodzaju lokali, a także budzącymi wątpliwości, bądź sprzeciw autorów listów, procesami przekazywania lokali zakładowych innym podmiotom.

Skargi z zakresu **gospodarowania lokalami pozostającymi w administracji specjalnej** (62 pisma) odnosiły się głównie do zasobów lokalowych zarządzanych przez Wojskową Agencję Mieszkaniową. Krytykowano sposób przydzielania kwater, wskazywano ponadto na: nieprawidłowe rozliczenia przy ich zwalnianiu, zaniechanie przeglądów technicznych, brak środków na remonty, niezgodny z prawem obrót kwaterami, nieprawidłowe wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za rezygnację z kwatery stałej itp.

Funkcjonowanie systemów emerytalno-rentowego, ochrony zdrowia i opieki społecznej było przedmiotem 576 skarg. W porównaniu z 2001 r. ich liczba wzrosła o ponad 20%. Zarzuty kierowano głównie pod adresem jednostek i placówek sfery ochrony zdrowia i opieki społecznej, a także organów emerytalno-rentowych. [1/]

Nieprawidłowe funkcjonowanie **służby zdrowia** było przedmiotem 357 zarzutów. W większości dotyczyły one lecznictwa otwartego i zamkniętego. Pozostałe miały związek z funkcjonowaniem kas chorych, lecznictwa sanatoryjnego oraz jednostek farmaceutycznych.

Krytyce poddawano zarówno jakość usług medycznych świadczonych przez zakłady opieki zdrowotnej i szpitale, jak również ograniczony do nich dostęp. Wskazywano ponadto na niegospodarność i rosnące zadłużenia placówek, a przy tym nieuzasadnione, zdaniem autorów skarg, różnicowanie wynagrodzeń kierownictw zakładów i personelu lekarskiego, sygnalizowano nepotyzm i protekcjonizm wśród kierownictw kas chorych.

Niejednokrotnie wskazywano na niekorzystne dla publicznych zakładów opieki zdrowotnej powiązania z prywatnymi stowarzyszeniami i fundacjami, których działalność opiera się w głównej mierze na wykorzystywaniu struktur i potencjału gospodarczego jednostek publicznych. Występowaniu tego rodzaju nieprawidłowości sprzyja nierzetelność osób partycypujących w zyskach płynących z tej działalności oraz brak skutecznego nadzoru ze strony kierownictw jednostek publicznych.

W zakresie **świadczeń ZUS i KRUS** (262 skargi) najczęściej podnoszonymi sprawami były wymiar emerytur i rent, przewlekły tryb ich przyznawania, a ponadto liberalne orzekanie o inwalidztwie – z jednej strony, z drugiej zaś - trudności w uzyskaniu wyższej grupy inwalidztwa.

W sferze **opieki społecznej** (166 spraw) skarżono się głównie na działalność organów gmin, w zakresie gospodarowania funduszami na pomoc społeczną, a także na niewłaściwą pracę ośrodków pomocy społecznej, przejawiającą się w arogancji pracowników, ośmieszaniu wnoszących prośby, przydzielaniu zasiłków „po znajomości", przy równoczesnym odmawianiu pomocy osobom rzeczywiście jej potrzebującym. Skarżono się także na niski standard usług świadczonych przez domy pomocy społecznej, niezadowalającą opiekę zdrowotną oraz niewłaściwy stosunek pracowników tych placówek do pensjonariuszy.

Przedmiotem 373 skarg były **sprawy wynikające ze stosunku pracy.** Tego rodzaju problemy, jak wynika ze skarg, najczęściej dotyczyły osób zatrudnionych w zakładach przemysłowych i placówkach służby zdrowia.

Pracodawcom zarzucano, podobnie jak w latach poprzednich, nieprzestrzeganie przepisów prawa pracy i bhp oraz prawomocnych orzeczeń sądowych. Sygnalizowano także trudności w uzyskaniu należnych odpraw pieniężnych oraz świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, jak również zaniżanie przez pracodawców wysokości składek odprowadzanych do ZUS. Zwracano ponadto uwagę na niezadowalającą skuteczność kontroli przeprowadzanych przez Państwową Inspekcję Pracy, mającą swoje źródło m.in. w niestosowaniu się przez pracodawców do zaleceń pokontrolnych, zwłaszcza dotyczących zatrudniania pracowników „na czarno" i respektowania przepisów bhp.

Problemy wynikające z **funkcjonowania systemu finansowego** były przedmiotem 256 skarg.

[1/] **Problemy podnoszone w skargach zakwalifikowanych do tej grupy tematycznej wzajemnie się przenikają i uzupełniają. Przedstawione dane liczbowe nie bilansują się więc z ilością spraw, zakwalifikowanych do tej niezwykle pojemnej problemowo grupy.**

W skargach z zakresu *bankowości* (98 pism) odnoszono się głównie do polityki kredytowej banków, uznając ją za zbyt liberalną w stosunku do znajomych kierownictwa, natomiast obostrzoną w przypadku innych klientów. Kwestionowano także prawidłowość naliczania odsetek od kredytów i oprocentowania depozytów. Napływały także informacje o trudnościach inwestorów w uzyskaniu kredytów inwestycyjnych, co hamowało, zdaniem skarżących, rozwój drobnej przedsiębiorczości. Odnotowano także sygnały o firmach para-bankowych, wskazujące na potrzebę badania wiarygodności podmiotów udzielających pożyczek poza systemem bankowym.

Funkcjonowanie **organów finansowych i skarbowych** było przedmiotem 155 skarg. Krytyczne uwagi dotyczyły głównie funkcjonowania systemu kontroli skarbowej, w tym prawidłowości podejmowanych decyzji, które często uchylane były w postępowaniu odwoławczym. Według skarżących, sytuacja taka może mieć związek z systemem motywacji finansowej inspektorów kontroli skarbowej, rozliczanych na podstawie decyzji wydanych w postępowaniu kontrolnym, a nie ostatecznych rozstrzygnięć w postępowaniu odwoławczym.

Skarżący oczekiwali zmian w przepisach prawa, zmierzających do realizacji ogólnej zasady dostępności kontroli sądowej dla stron w sprawach prowadzonych przez organy administracji publicznej, m.in. przez przyznanie podmiotom podlegającym kontroli skarbowej prawa umożliwiającego dochodzenia swoich racji na drodze postępowania sądowego.

Sygnalizowano także przypadki nieprawidłowego naliczania podatków przez urzędy skarbowe, „unikanie" ich płacenia przez część podmiotów gospodarczych i osoby fizyczne, informowano o wykorzystywaniu przez izby i urzędy skarbowe systemu ulg i umorzeń w interesie wybranych podmiotów. Zarzuty tego rodzaju, podobnie jak w latach poprzednich, zawierały głównie skargi anonimowe. Kwestionowano ponadto legalność działania firm pośredniczących w systemach finansowania wzajemnego, np. na rynku samochodowym.

Nieprawidłowości w **transporcie i łączności** były przedmiotem 297 skarg.

Znaczny udział miała korespondencja krytycznie oceniająca Telekomunikację Polską SA, głównie zaś za wykorzystywanie przez nią pozycji monopolistycznej na rynku. Krytyce poddawano sposób naliczania opłat za usługi, jak również nierzetelne, zdaniem skarżących, rozpatrywanie przez zakłady telekomunikacyjne w terenie i dyrekcje okręgowe wnoszonych skarg i reklamacji. Podobne uwagi kierowano także pod adresem PPUP „Poczta Polska". Skarżono się głównie na nieterminowe przesyłanie wnoszonych opłat i przesyłek pocztowych.

W skargach zaliczonych do grupy **transport** kwestionowano głównie prawidłowość przyznawania koncesji na przewozy towarowo-osobowe oraz nieuzasadnione preferowanie wybranych firm spedycyjnych.

Nieliczny udział miały **sprawy wynikające z niewłaściwego gospodarowania ziemią** – 143 pisma. W skargach zaliczonych do tej grupy wskazywano głównie na naruszanie ustaw o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ochronie środowiska, a także lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego. Sygnalizowano ponadto przypadki sprzedaży gruntów po zaniżonych cenach.

Relatywnie nieliczne (127 pism) były także skargi, których autorzy zakwestionowali prawidłowość **przebiegu procesów przekształceń własnościowych**. Skargi z tego zakresu kierowane były głównie przez grupy pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw, organy samorządu pracowniczego i organizacje związkowe. Najwięcej zarzutów, podobnie jak w roku poprzednim, kierowano pod adresem organów zobowiązanych do wykonywania nadzoru nad tymi procesami.

Najczęściej pojawiającymi się zarzutami były: zatrudnianie pracowników administracji rządowej, jako syndyków, likwidatorów i pełnomocników ds. prywatyzacji przedsiębiorstw, akceptowanie niegospodarnych działań zarządców i wyrażanie zgody na niekorzystną dla Skarbu Państwa ich restrukturyzację, równoległe pełnienie funkcji kierowniczych w przedsiębiorstwie i nowo powstałej spółce, niewdrażanie programów naprawczych i nieskuteczność programów restrukturyzacyjnych, naruszanie przepisów regulujących procedurę prywatyzacyjną, zaniżanie wyceny mienia przy jego zbywaniu lub wnoszeniu do spółek, nieprawidłowe wycenianie przedsiębiorstw przez firmy doradcze, naruszanie przepisów prawa przy przetargach, przydzielanie pracownikom prywatyzowanych przedsiębiorstw akcji na zasadach preferencyjnych, niedotrzymywanie przez władze nowo powstałych spółek umów, w części dotyczącej warunków pracy i płacy.

Sposób postępowania ze skargami, listami i wnioskami oraz ich zasadność

W 2002 r. NIK stosowała, podobnie jak w latach poprzednich, zróżnicowane formy rozpatrywania i załatwiania skarg, listów i wniosków – w zależności od ich charakteru i treści. W toku kontroli i w wyniku postępowań wyjaśniających Izba zbadała w okresie sprawozdawczym zasadność 319 skarg, w tym w wyniku kontroli – 234 skargi (dalsze 140 spraw zakwalifikowano do zbadania w późniejszym terminie) [2/]. Efektem finansowym kontroli, o których mowa wyżej, było ujawnienie uszczupleń w dochodach, kwot wydatkowanych z naruszeniem przepisów prawa oraz innych nieprawidłowości finansowych – na łączną kwotę 222 mln zł (w 2001 r. – 176,8 mln zł). Zaznaczyć należy, że wyniku przeprowadzonych kontroli, będących następstwem badania zasadności zarzutów postawionych w skargach, skierowano do organów ścigania zawiadomienia w 20 sprawach. Podstawą skierowania tych spraw było stwierdzenie faktów noszących znamiona przestępstw.

Skargi, co do których brak było możliwości merytorycznego zbadania zasadności postawionych w nich zarzutów, jak również dotyczące sfer podlegających kontroli innych organów, przekazywane były, w celu właściwego, merytorycznego ich załatwienia, głównie do: organów kontroli skarbowej, Państwowej Inspekcji Handlowej, Państwowej Inspekcji Pracy, regionalnych izb obrachunkowych, spółdzielczych związków rewizyjnych, rzeczników praw (konsumenckich, pacjenta, obywatelskich itp.), urzędów nadzoru i kontroli ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, urzędów nadzoru bankowego. W ten sposób załatwiono w 2002 r. 1674 skargi i listy, czyli 21,2% korespondencji skargowej. W przypadkach, kiedy NIK nie otrzymała informacji o ostatecznym sposobie załatwienia przekazanych spraw, występowała z pismami monitującymi do jednostek, którym skargi zostały przekazane do zbadania. W 2002 r. NIK wystosowała 197 tego rodzaju monitów (11,8% – w relacji do skarg przekazanych).

W sytuacji, gdy charakter zawartych w skargach zarzutów nie kwalifikował ich do przekazania organom właściwym lub zbadania w ramach uprawnień NIK, udzielano skarżącym wyjaśnień, które mogły być pomocne przy załatwianiu przedstawionych przez nich spraw. W ten sposób w 2002 r. załatwiono 2568 skarg i listów (32,5% ogólnej ich liczby). Ponadto 33 skargi (0,4%) Izba przekazała do zbadania organom ścigania uznając, że opisane w nich fakty wskazują na możliwość zaistnienia przestępstwa.

Spośród 722 skarg zbadanych przez NIK oraz inne organy, którym zostały one przekazane, ich zasadność została potwierdzona w 279 przypadkach (38,6%). Zarzuty podniesione w pozostałych 443 pismach skargowych okazały się nieuzasadnione (61,4%). W 2001 r. odsetek ten kształtował się odpowiednio na poziomie 39,5% i 60,5%.

Wnioski wynikające z bieżącej analizy docierających do Izby skarg, listów i wniosków były, podobnie jak w latach poprzednich, źródłem ważnych informacji wykorzystywanych, w szerokim zakresie, przy planowaniu tematyki przyszłych kontroli oraz przygotowywaniu programów kontroli.

[2/] W związku z wpływającymi skargami, listami i wnioskami NIK podejmowała głównie kontrole doraźne – por. zał. Nr 4 do Sprawozdania.

6. Sposób załatwiania wniosków o udostępnienie informacji publicznej

Zgodnie z przepisami *ustawy o dostępie do informacji publicznej*, każdemu przysługuje, z niektórymi ograniczeniami wynikającymi z innych przepisów, prawo dostępu do informacji publicznej, zaś od osoby wykonującej to prawo nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego.

W 2002 r. do NIK wpłynęły 133 wnioski o udostępnienie informacji publicznej, z których 109 załatwiono pozytywnie, przekazując wnioskodawcom interesujące ich dane i materiały. Odmownie załatwiono natomiast 24 wnioski.

Przyczynami odmowy załatwienia wniosków, o których mowa wyżej, były: niezakończenie procesu kontroli, której dotyczyło żądanie udzielenia informacji (7 spraw), niedostateczne sprecyzowanie wniosku, np. niewskazanie, jakie konkretnie materiały pozostają w zainteresowaniu wnioskodawcy, bądź wniosek dotyczył udostępnienia informacji, która nie została wytworzona (10 wniosków), niewystępowanie po stronie NIK zobowiązania do udostępnienia informacji – wnioskodawcom wskazano organ będący w posiadaniu materiałów podanych we wniosku (3 sprawy), objęcie tajemnicą ustawowo chronioną materiałów, o udostępnienie których wnioskodawcy wystąpili (4 sprawy).

W przypadku 2 spraw, w których sposób załatwienia wniosków o udostępnienie informacji publicznej zakończony został decyzją odmowną, wnioskodawcy złożyli odwołania od tych decyzji. Po przeprowadzonym postępowaniu odwoławczym decyzje odmowne utrzymano w mocy. Nie zostały one dotychczas zaskarżone do NSA.

III.

DZIAŁANIA DOSTOSOWAWCZE NIK DO WYMOGÓW CZŁONKOSTWA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ

Izba rozwija i unowocześnia metodykę kontroli, korzystając z doświadczeń własnych oraz dorobku najwyższych organów kontroli innych państw. Wola doskonalenia działalności znalazła m.in. wyraz w poddaniu się przeglądowi partnerskiemu, jaki został przeprowadzony przez SIGMA [1/] na przełomie lat 2000-2001. Zalecenia wynikające z przeglądu wykorzystane zostały w procesie doskonalenia pracy NIK.
Dotychczasowe dokonania Izby zostały pozytywnie ocenione przez Komisję Europejską. W *Raporcie okresowym o postępach Polski na drodze do członkostwa* z 9 października 2002 r. odnotowano m.in., że NIK *„... spełnia kryteria właściwie działającego najwyższego organu kontrolnego. Operacyjna i funkcjonalna niezależność NIK oraz zakres prowadzonych kontroli są całkowicie satysfakcjonujące ...”.*

Międzynarodowe wymogi dotyczące kontroli zewnętrznej

W Deklaracji Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli, zwanej *Deklaracją z Limy w sprawie zasad kontroli finansów publicznych*, przyjętej na IX Kongresie INTOSAI [2/] w Limie w 1977 r., określono zasady kontroli finansów publicznych, jak również miejsce instytucji kontrolnej w aparacie państwowym, jej uprawnienia oraz metody kontroli.

W dokumencie tym stwierdzono m.in.: *„Biorąc pod uwagę, że racjonalne i skuteczne wykorzystanie funduszy publicznych jest jednym z zasadniczych warunków właściwego gospodarowania finansami publicznymi i skuteczności decyzji kompetentnych władz, każdy kraj powinien koniecznie posiadać naczelną instytucję kontrolną, której niezależność jest gwarantowana przez ustawę. Właściwe i skuteczne wykorzystanie funduszy publicznych, rozwój sprawnego zarządzania finansowego, systematyczne prowadzenie działań administracyjnych, a także informowanie władz publicznych i społeczeństwa przez publikowanie obiektywnych sprawozdań, są konieczne dla stabilności i rozwoju państw zgodnie z celami Narodów Zjednoczonych”.*

W 1992 r. Komisja Standardów INTOSAI określiła standardy kontroli, jako podstawę dla ustanowienia procedur i praktyk, które winny być przestrzegane przez najwyższe organy kontroli. Określają one kwalifikacje, uprawnienia i obowiązki kontrolerów oraz organów kontroli, zasady planowania, wykonywania i nadzorowania czynności kontrolnych, jak też zawierają wskazania co do formy i zawartości sprawozdań z kontroli.

Standardy, o których mowa wyżej, nakreślają ogólne ramy działalności najwyższych organów kontroli. W 1998 r., na wniosek komitetu zrzeszającego prezesów najwyższych organów kontroli państw członkowskich Unii, opracowane zostały i wydane *Europejskie wytyczne stosowania standardów kontroli INTOSAI.* W sposób bardziej szczegółowy, niż standardy kontroli INTOSAI, regulują one kwestie związane z metodologią kontroli. Organy kontroli muszą jednak samodzielnie decydować o kształcie swoich szczegółowych procedur, biorąc pod uwagę określone krajowe uwarunkowania.

[1/] SIGMA - Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries. Program jest wspólną inicjatywą Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i Wspólnot Europejskich, zawiązaną w marcu 1992 r. dla wsparcia działań krajów Europy Środkowej i Wschodniej w działaniach na rzecz reform administracji publicznej.

[2/] INTOSAI - Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli. Organizacja afiliowana przy ONZ, której celem jest wymiana doświadczeń w dziedzinie kontroli państwowej, zrzesza organy kontroli z około 180 krajów świata. Utworzona została w 1953 r. Jej członkami są organy kontroli, które na mocy ustaw wykonują kontrolę finansów publicznych w państwach będących członkami ONZ, bądź jednej ze specjalistycznych agencji ONZ. Ważną rolę w realizacji celów INTOSAI spełniają organizacje regionalne.

Podczas spotkania w Pradze w październiku 1999 r. prezesi najwyższych organów kontroli krajów Europy Środkowej i Wschodniej zaakceptowali wspólną deklarację pn. *Zalecenia w sprawie funkcjonowania najwyższych organów kontroli w kontekście integracji europejskiej*. Ustalono również, że dla upowszechnienia standardów i zapewnienia ich stosowania przez najwyższe organy kontroli, niezbędne jest opracowanie podręczników kontroli i szczegółowych instrukcji postępowania (NIK była, ze strony krajów kandydujących, koordynatorem prac nad *Zaleceniami*).

Dokumenty INTOSAI oraz wynikające z nich zalecenia są wyrazem uzgodnionego stanowiska najwyższych organów kontroli w kwestii najlepszych rozwiązań i praktyk służących urzeczywistnieniu zasad przejrzystości działania oraz odpowiedzialności rządów i całej administracji za właściwe i skuteczne wykorzystanie środków publicznych. Nie mają one charakteru obowiązującego, ale będąc wyrażeniem praktyki wielu państw są traktowane jako odzwierciedlenie uniwersalnych wartości współczesnego państwa. Zalecenia wynikające z dokumentów INTOSAI przyczyniają się zatem do umocnienia pozycji i zwiększenia zakresu kompetencji najwyższych organów kontroli oraz rozwoju procedur i metod kontroli. Szczególnie użyteczne okazują się m.in. w sytuacji przekształcania istniejących organów kontroli.

W marcu 1999 r. Komisja Europejska postanowiła dokonać oceny obszaru kontroli zewnętrznej w Polsce, powierzając to zadanie SIGMA. Oceniając podstawy prawne działalności NIK, SIGMA udzieliła pozytywnych odpowiedzi na wszystkie pytania. W sprawie metodyki kontroli stwierdzono, iż NIK realizuje większość wymagań określonych w standardach kontroli INTOSAI oraz europejskich wytycznych ich stosowania.

Zewnętrzna kontrola finansowa w Polsce została pozytywnie oceniona przez Komisję Europejską w marcu 2000 r.[3/] Niemniej jednak uznano za wskazane przeprowadzenie niezależnej oceny funkcjonowania tego systemu, m.in. w celu określenia dalszych kierunków rozwoju NIK. Elementem dalszego rozwoju Izby, zdaniem Komisji, winno być opracowanie – przy wykorzystaniu i wprowadzeniu nowoczesnych metod kontrolnych – metodologii wzorowanej na najlepszych przykładach odpowiedników NIK w UE. Raporty pokontrolne powinny być sporządzane zgodnie ze światowymi standardami. Podkreślono przy tym konieczność ustanowienia procedur, określających sposób postępowania rządu i parlamentu po otrzymaniu takiego raportu.

W latach 2000 – 2001 eksperci SIGMA przeprowadzili, na prośbę NIK, tzw. przegląd partnerski. W raporcie z marca 2001 r. wskazali na potrzebę doskonalenia metodyki kontroli. Zalecenia priorytetowe obejmowały m.in.: opracowanie strategii działalności, standardów kontroli i wydanie podręcznika kontroli. Za zalecenia pożądane uznano m.in.: dokonanie oceny struktury organizacyjnej, w tym liczby departamentów, opracowanie i wprowadzenie kodeksu etyki kontrolera oraz wdrożenie programu szkoleniowego, obejmującego problematykę przyjętych standardów i metodyki kontroli.

Dostosowanie NIK do wymogów Unii Europejskiej

Realizacja międzynarodowych standardów w zakresie statusu prawnego

Międzynarodowe standardy, dotyczące statusu prawnego najwyższego organu kontroli, są w Polsce realizowane. Ramy prawne określające funkcjonowanie NIK są spójne i wyczerpujące. Spełniają przy tym założenia i wymagania, określone zarówno w Deklaracji z Limy, jak też w standardach kontroli INTOSAI. Zgodnie z tymi dokumentami:

Konstytucja powinna ustanawiać najwyższy organ kontroli, określać stopień jego niezależności, tryb odwoływania zwierzchnika (członków), zasadnicze uprawnienia do kontroli, jak również relacje z parlamentem, w tym przedkładanie sprawozdań z kontroli.

Zalecenia międzynarodowe, odnoszące się do zakresu regulacji konstytucyjnej najwyższego organu kontroli, są realizowane. We wszystkich polskich konstytucjach, począwszy od 1921 r., regulacje dotyczące kon-

3/ Por. *Wspólne Stanowisko Negocjacyjne* (Common Position), rozdz. 28 - *Kontrola Finansowa*.

troli państwowej były dość wyczerpujące, zaś w obecnej są niemal szczegółowe. Konstytucja z 1997 r. statuuje NIK jako naczelny organ kontroli państwowej, charakteryzuje relacje NIK z Sejmem, wymienia główne kompetencje, wylicza dokumenty przedkładane Sejmowi, określa tryb powoływania prezesa i jego immunitet, ustala zasadę kolegialności działania Izby.

Najwyższy organ kontroli powinien być niezależny od jednostek kontrolowanych i chroniony przed naciskami z zewnątrz, w tym celu konstytucja i ustawy powinny odpowiednio określić tryb powoływania i odwoływania zwierzchnika (członków) najwyższego organu kontroli.

Zalecenia międzynarodowe w sprawie prawnych gwarancji niezależności najwyższego organu kontroli są realizowane. Prezes NIK jest powoływany przez Sejm bezwzględną większością głosów, za zgodą Senatu; w procedurze powołania biorą udział jedynie obie izby parlamentu. Kadencja Prezesa NIK wynosi 6 lat; może on być ponownie powołany tylko raz. Prezes NIK może zostać odwołany przez Sejm, za zgodą Senatu, jedynie w ściśle określonych przypadkach.

Najwyższy organ kontroli powinien otrzymywać środki finansowe niezbędne do wypełniania zadań, w tym celu powinien być upoważniony do występowania o nie wprost do parlamentu.

Niezależność wymaga, aby najwyższy organ kontroli dysponował środkami finansowymi niezbędnymi do sprawowania swojego mandatu. O budżecie tego organu powinien więc rozstrzygać parlament, a nie rząd. Projekt budżetu, przygotowany przez ten organ, powinien zostać przedłożony wprost parlamentowi lub też przekazany rządowi i bez zmian włączony do projektu ogólnego budżetu państwa.

Zalecenia międzynarodowe w tej sferze są realizowane. Projekt budżetu przygotowany przez NIK zostaje przekazany Ministrowi Finansów, który włącza go bez zmian do projektu ogólnego budżetu państwa (rozwiązanie to wynika z regulacji prawnych określonych w ustawach o finansach publicznych i NIK).

Najwyższy organ kontroli powinien posiadać niezależność niezbędną do wypełniania zadań, w tym prawo decydowania o tematyce, terminach i metodach kontroli.

Z funkcji i zadań najwyższego organu kontroli wynika, że powinien on działać niezależnie od innych organów państwa, prowadząc kontrole na podstawie programu, który sam ustala. Zalecenia międzynarodowe, dotyczące niezależności najwyższego organu kontroli, są realizowane, choć Sejm ma prawo zlecania kontroli w szerokim zakresie (NIK, zgodnie z przepisami ustawy o NIK, podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz z własnej inicjatywy). Podmioty zlecające kontrolę nie mogą jednak wpływać na sposób przeprowadzenia ani treść ustaleń kontroli.

Najwyższy organ kontroli powinien mieć prawo kontroli wszystkich aspektów zarządzania finansami publicznymi, niezależnie od tego, czy i w jaki sposób są one ujęte w budżecie państwa; pełny zakres kontroli obejmuje kontrolę prawidłowości i kontrolę wykonania zadań.

Zalecenia międzynarodowe w sprawie zakresu uprawnień do kontroli są realizowane. NIK ma prawo kontrolować: organy administracji rządowej, NBP, państwowe osoby prawne i inne państwowe jednostki organizacyjne (kontrola pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności), organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne i inne samorządowe jednostki organizacyjne (kontrola pod względem legalności, gospodarności i rzetelności), inne jednostki organizacyjne i podmioty gospodarcze w zakresie, w jakim wykorzystują majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa (kontrola pod względem legalności i gospodarności). Podmioty te podlegają zarówno kontroli prawidłowości, jak i kontroli wykonania zadań.

Najwyższy organ kontroli powinien mieć dostęp do wszystkich dokumentów związanych z zarządzaniem finansami oraz być upoważniony do otrzymania od kontrolowanych jednostek wszystkich informacji, które uzna za niezbędne.

Zalecenia międzynarodowe w sprawie dostępu do dokumentów i informacji są realizowane. NIK ma do-

stęp do dokumentów i informacji niezbędnych do przygotowania i przeprowadzenia kontroli. Osoby, które utrudniają prowadzenie lub uchylają się od kontroli podlegają karze, którą może orzec sąd w trybie postępowania w sprawach o wykroczenia.

Jednostki kontrolowane powinny ustosunkować się do ustaleń kontroli w terminie określonym przez ustawę lub przez najwyższy organ kontroli oraz poinformować o środkach podjętych w następstwie ustaleń kontroli.

Zalecenia międzynarodowe, odnoszące się do ciążącego na jednostkach kontrolowanych obowiązku ustosunkowania się do ustaleń kontroli, są realizowane. Jednostki kontrolowane i inne organy, którym przekazano wystąpienia pokontrolne, obowiązane są, zgodnie z rozwiązaniami prawnymi przyjętymi w ustawie o NIK, poinformować NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia, w terminie określonym w wystąpieniu, nie krótszym niż 14 dni.

Najwyższy organ kontroli powinien być upoważniony i zobowiązany do przedkładania parlamentowi (lub innemu właściwemu organowi) oraz publikowania sprawozdań z kontroli.

Zalecenia międzynarodowe w sprawie przedkładania parlamentowi oraz publikowania sprawozdań z kontroli są realizowane. Zgodnie z regulacjami prawnymi przyjętymi w ustawie o NIK, Izba ma obowiązek przedkładania Sejmowi sprawozdania z kontroli wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, sprawozdań z kontroli zleconych przez Sejm oraz przeprowadzonych na wniosek Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów, sprawozdań z innych ważniejszych kontroli, a także rocznego sprawozdania z działalności. Na NIK ciąży obowiązek podania do wiadomości publicznej, po przedłożeniu Sejmowi, sprawozdania z kontroli wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz rocznego sprawozdania z działalności. Izba ma prawo, po przedłożeniu Sejmowi, podawać do wiadomości publicznej także inne sprawozdania z kontroli. Są one również dostępne na stronie internetowej Izby.

Statut Najwyższej Izby Kontroli

W dniu 12 września 2001 r. Marszałek Sejmu RP nadał NIK nowy statut. Celem reorganizacji było stworzenie lepszych warunków dla realizacji przez Izbę roli naczelnego organu kontroli państwowej. Na konieczność wzmocnienia i unowocześnienia kontroli państwowej wskazał Sejm RP w uchwale z 20 stycznia 2000 r. w sprawie wzmocnienia kontroli państwowej prowadzonej przez NIK.

Potrzeba unowocześnienia pracy Izby i poprawy efektywności przeprowadzanych kontroli wynika także z procesów integracyjnych z Unią Europejską oraz z wniosków płynących ze współpracy z najwyższymi organami kontroli innych państw. Statut NIK uwzględnia te elementy, umożliwiając sprawniejsze kierowanie Izbą, właściwe planowanie i koordynowanie jej działalności, zgodnie z potrzebami państwa i zmieniającymi się warunkami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Nowa organizacja stworzyła sprzyjające warunki dla dostosowania zakresów kompetencji zmniejszonych liczebnie departamentów kontrolnych do głównych obszarów działalności państwa oraz większej koncentracji badań.

W ramach działań na rzecz uproszczenia procedur kontrolnych i przystosowania ich do standardów UE, Prezes NIK wydał w kwietniu 2002 r. pismo okólne w tej sprawie, wykorzystując w nim m.in. zalecenia przeglądu partnerskiego SIGMA.

Metodyka kontroli

Mając świadomość stałego postępu w zakresie metodyki prowadzenia kontroli, NIK zintensyfikowała działania na rzecz jej rozwoju i unowocześnienia. Przygotowano *Podręcznik kontrolera*, zawierający standardy kontroli i wskazówki metodyczne ich stosowania.

Po zatwierdzeniu w lipcu 2001 r. przez Prezesa NIK dokumentu *Strategia Najwyższej Izby Kontroli – Misja i Wizja*, będącego ogólnym i wieloletnim programem rozwoju Izby, prace prowadzone nad *Podręcznikiem kontrolera* zostały zdynamizowane. Realizując założenia przyjęte w *Strategii* w pierwszej kolejności opracowano *Standardy kontroli NIK*, mające szczególne znaczenie dla prac nad metodyką kontroli. Stanowią one bowiem podstawę dla aktualizacji i rozwoju *Podręcznika kontrolera*, a także dalszych działań ukierunkowanych na unowocześnienie istniejących już wytycznych oraz opracowanie nowych, w celu zapew-

nienia metodologii kontroli NIK najwyższego poziomu praktyki stosowanej przez wiodące najwyższe organy kontroli innych krajów. Podkreślenia wymaga, że standardy kontroli NIK zostały wysoko ocenione zarówno przez ekspertów z SIGMA, jak też z Narodowego Urzędu Kontroli Wielkiej Brytanii.

Standardy kontroli NIK określają m.in. zasady: planowania i przygotowania kontroli, doboru próby przewidzianej do badania, przeprowadzania dowodów oraz dokumentowania prac, badania i oceny systemu kontroli wewnętrznej, współdziałania z innymi organami kontroli, korzystania z pomocy biegłych i specjalistów. *Standardy* odnoszą się także do takich zagadnień, jak: kryteria kontroli, nieprawidłowości, ryzyko, istotność, zapewnienie jakości kontroli.

Standardy kontroli NIK stanowią również punkt wyjścia prac nad *Podręcznikiem kontrolera.* Przyjęto bowiem, że każda grupa standardów znajdzie odpowiednie rozwinięcie w postaci wytycznych ich stosowania, stanowiących odrębne rozdziały *Podręcznika* – w jego części ogólnej. Niezależnie od wytycznych odnoszących się bezpośrednio do standardów, opracowano i wdrożono – wchodzące również w skład *Podręcznika* – wytyczne szczegółowe, odnoszące się do kontroli określonych zagadnień. Należą do nich wytyczne metodyczne wspomagające kontrole: wykonania budżetu państwa, prywatyzacji, inwestycji informatycznych, obszarów zagrożonych korupcją.

Podręcznik kontrolera wykorzystywany jest w przygotowaniu i przeprowadzaniu kontroli, ułatwiając dobór optymalnych metod i technik badań kontrolnych, zapewniając jednocześnie jednolitą praktykę ich stosowania przez kontrolerów. Jest on również pomocny przy rozwiązywaniu problemów i wątpliwości natury proceduralnej i metodycznej. *Podręcznik kontrolera* stanowi zatem kompendium wiedzy przeznaczonej dla pracowników wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne oraz jest wykorzystywany zarówno w szkoleniu osób nowo przyjętych, prowadzonym w ramach aplikacji kontrolerskiej, jak też w szkoleniach doskonalących wiedzę i umiejętności długoletnich pracowników Izby.

Priorytety kontrolne

W 2002 r. Kolegium NIK przyjęło po raz kolejny priorytetowe kierunki kontroli, które są podstawą planowania kontroli w okresach trzyletnich. Do kierunków kontroli na lata 2003-2005 zaliczono m.in.: deficyt budżetowy i dług publiczny, procesy integracji z Unią Europejską, badanie obszarów i źródeł korupcji, zaś w ramach głównych obszarów badań kontrolnych na 2003 r. przyjęto m.in.: realizację programów dostosowawczych do wymogów Unii Europejskiej oraz gospodarowanie środkami ze źródeł krajowych i zagranicznych, przeznaczonymi na integrację.

Priorytetem w działalności kontrolnej na lata 2003-2005 jest również uwzględnienie w metodologii kontroli wykonania budżetu państwa międzynarodowych wymogów prowadzenia audytu finansowego. Wprowadzono nową formę przeprowadzania kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r. Przyjęta metodologia kontroli umożliwia poświadczenie finansowego rozliczenia kontrolowanych jednostek i na tej podstawie wydanie opinii o wykonaniu budżetu. Oprócz zmodyfikowanego programu kontroli, dostosowanego do standardów NIK oraz spełniającego wymogi zawarte w *Podręczniku kontrolera*, kontrolerzy zostali wyposażeni w narzędzie informatyczne pn. *Pomocnik kontrolera*, usprawniające postępowanie kontrolne i umożliwiające objęcie badaniem większej ilości transakcji.

Udział w stażach zagranicznych, konferencjach i warsztatach

Głównymi celami prowadzonej przez NIK współpracy międzynarodowej jest rozwój i unowocześnienie metodologii kontroli oraz dzielenie się doświadczeniami i wiedzą. W 2002 r. pracownicy NIK wzięli udział w szeregu staży zawodowych. Były to m.in. staże w Europejskim Trybunale Obrachunkowym, [4/] z którym od wielu lat NIK prowadzi aktywną współpracę, a także staże w Narodowych Urzędach Kontroli Wielkiej Brytanii i Szwecji. Intensywne wymia-

[4/] ETO - European Court of Auditors jest jedną z 5 instytucji Unii Europejskiej. Został utworzony w 1997 r. z siedzibą w Luksemburgu. Jego zadaniem jest kontrola rachunków i realizacji budżetu unijnego. Głównymi celami ETO jest poprawa zarządzania finansowego i informowanie obywateli Europy, jak są wykorzystywane pieniądze publiczne - por. Traktat o Wspólnocie Europejskiej, art. 246-248.

ny ekspertów, jak też tzw. kontrole równoległe, NIK od lat prowadzi z narodowymi urzędami kontroli krajów zrzeszonych w Unii Europejskiej.

Izba jest aktywnym uczestnikiem międzynarodowych konferencji i warsztatów. W maju 2002 r., podczas kongresu EUROSAI [5/] w Moskwie, NIK przewodniczyła sesji poświęconej wykorzystaniu narzędzi informatycznych w kontroli wykonania budżetu państwa. Prezentacje Izby, dokonywane w ramach cyklu warsztatów prowadzonych przez przedstawicieli SIGMA, dotyczące m.in. prac nad *Podręcznikiem kontrolera*, *Standardami kontroli NIK*, czy też zapewnienia jakości w procesie kontrolnym, zostały wysoko ocenione przez ich uczestników.

Okresowe raporty Unii Europejskiej

Komisja Europejska corocznie sporządza i publikuje okresowe raporty o postępach Polski na drodze do członkostwa w Unii, zawierające m.in. ocenę stanu dostosowania w sferze kontroli zewnętrznej. Według raportu z 9 października 2002 r., NIK „... *spełnia kryteria właściwie działającego najwyższego organu kontrolnego. Operacyjna i funkcjonalna niezależność NIK oraz zakres prowadzonych kontroli są całkowicie satysfakcjonujące, podobnie jak mechanizm debaty nad zaleceniami pokontrolnymi w Parlamencie."* W raporcie wskazano jednocześnie na potrzebę sfinalizowania prac związanych z podręcznikiem kontrolera oraz dostosowania opinii kontrolnych do standardów międzynarodowych. Ponadto stwierdzono, że wymagane są dalsze wysiłki, głównie ze strony parlamentu i rządu, w celu doskonalenia procedur umożliwiających podejmowanie, przez jednostki kontrolowane, działań wynikających z kontroli NIK.

Izba przykłada dużą wagę do działań dostosowawczych w sferze integracji. W listopadzie 2002 r. odbyło się seminarium na temat przygotowania Izby do warunków członkostwa w Unii, z udziałem Prezesa, wiceprezesów NIK oraz dyrektorów departamentów i delegatur.

Podsumowanie

Dotychczasowe działania w dziedzinie dostosowania Izby do warunków członkostwa Polski w Unii uzyskały pozytywną ocenę Komisji Europejskiej w raporcie okresowym z października 2002 r. Stanowi to bodziec dla podejmowania następnych działań w tej sferze. NIK wyznaczyła sobie kolejne cele na drodze dalszego doskonalenia i dostosowania do standardów europejskich. Dotyczą one m.in.: zatwierdzenia kolejnych modułów *Podręcznika kontrolera*, dalszego doskonalenia metodyki kontroli wykonania budżetu państwa, szerszego niż dotychczas wykorzystania narzędzi informatycznych w procesie kontrolnym, objęcia szkoleniem pracowników, z uwzględnieniem nowych technik kontrolnych.

W celu wykonania założonych w 2003 r. celów, Izba uczestniczy w programie współpracy bliźniaczej (*twinning light),* prowadzonym przez Narodowy Urząd Kontroli Wielkiej Brytanii. Jego realizację podjęto w celu uzyskania opinii o stosowanych w NIK rozwiązaniach metodologicznych, a tym samym ustalenia zakresu i kierunków zmian, niezbędnych dla dalszego rozwoju Izby. Projekt dotyczy głównie metodyki kontroli finansów publicznych, z uwzględnieniem wykonania budżetu państwa. Przewiduje ponadto seminaria i warsztaty dla pracowników NIK, dotyczące: procedur zapewnienia jakości, kontroli wykonania zadań, kontroli funduszy unijnych, kontroli wewnętrznej, jak również prac nad *Podręcznikiem kontrolera.* Z ekspertami NAO konsultowane są kolejne rozdziały *Podręcznika*, w zakresie m.in.: istotności, nieprawidłowości, nadzoru i zapewnienia jakości.

Wybór NAO, jako partnera dla NIK w programie bliźniaczym, jest korzystny z wielu względów. Program *twinning light* przewiduje przeprowadzenie kontroli z udziałem kontrolerów NIK i ekspertów z NAO. Możliwa będzie więc weryfikacja proponowanych rozwiązań na gruncie polskim i możliwość dostosowania ich do specyfiki środowiska kontroli. Zacieśnienie współpracy z organem kontroli, o którym mowa wyżej, przyczyni się więc do szybszego rozwoju i lepszego przygotowania Izby do członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

[5/] EUROSAI powstała w listopadzie 1990 r., jako europejska grupa regionalna Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli - INTOSAI. W konferencji założycielskiej brała udział delegacja NIK.

IV.

WAŻNIEJSZE NIEPRAWIDŁOWOŚCI W WYBRANYCH OBSZARACH DZIAŁALNOŚCI PAŃSTWA

Uwagi ogólne

W 2002 r. Najwyższa Izba Kontroli prowadziła badania zgodnie ze strategicznym planem działań kontrolnych, ustalonym przez Kolegium NIK na lata 2000-2002. Plan zawierał siedem priorytetowych kierunków badań, odpowiadających ważnym dziedzinom funkcjonowania państwa, którymi były: finanse publiczne, gospodarowanie majątkiem publicznym, wdrażanie reform ustrojowych państwa, działalność państwa w rozwiązywaniu najważniejszych problemów społecznych, bezpieczeństwo wewnętrzne, procesy integracyjne oraz działania antykorupcyjne.

Obserwacje prowadzone systematycznie przez trzy ostatnie lata w ramach tych samych kierunków stanowią pewną całość. Uzupełniając się wzajemnie dostarczają materiału porównawczego umożliwiającego oddzielenie faktów jednostkowych lub przypadkowych od zdarzeń układających się w logiczny ciąg. Tym samym pozwalają na dokonanie pogłębionej oceny badanych procesów gospodarczych i społecznych oraz wskazanie zarysowujących się zjawisk i tendencji.

Takich zjawisk, ujawniających się w kolejnych kontrolach, można wskazać wiele. Warto zwrócić uwagę przynajmniej na kilka z nich.

NIK, w wyniku przeprowadzonych kontroli, od wielu już lat sygnalizuje nieprawidłowości zarówno w pozyskiwaniu dochodów, jak i w wydatkowaniu środków publicznych. Niejednokrotnie nie są przestrzegane przepisy prawa. Wiele perturbacji powoduje permanentne niewywiązywanie się organów administracji rządowej z obowiązku przygotowania aktów wykonawczych do wchodzących w życie ustaw, bez których owe ustawy nie mogą dobrze funkcjonować. Każdego roku Izba pokazuje przypadki niegospodarności, strat ponoszonych przez państwowe agencje i fundusze, wynikających ze złej organizacji, braku dbałości o interes publiczny, a niekiedy wprost z nieuczciwości.

Zwraca uwagę niefrasobliwość, z jaką niejednokrotnie wydawane są publiczne pieniądze. Ich dysponenci zdają się zapominać, że środki publiczne nie zostały oddane w ich nieograniczone władanie, nie są ich własnością, ale wspólnym dobrem, którym mają oszczędnie gospodarować, za co ponoszą odpowiedzialność.

Jedną z głównych przyczyn stanu, o którym mowa wyżej, jest nieegzekwowanie odpowiedzialności za podejmowane decyzje i ich skutki. Jako przykład może służyć działalność kierownictw i rad nadzorczych podmiotów państwowych, nieponoszących praktycznie żadnych konsekwencji swych niejednokrotnie niegospodarnych, a nawet sprzecznych z prawem działań. Kolejną przyczynę stanowi tolerowanie łamania obowiązujących przepisów, obchodzenia ich lub naginania, co zdarza się nagminnie, np. w odniesieniu do ustawy o zamówieniach publicznych. Ciągle w niezadowalający sposób funkcjonuje system nadzoru i kontroli. Znaczna część spośród wskazywanych przez Izbę nieprawidłowości różnego rodzaju i skali mogła zaistnieć jedynie jako konsekwencja wspomnianego wyżej braku. Niedopełnienie obowiązków, zarówno przez

nadzorowanych, jak i nadzorujących, jest przypadłością tak częstą, kontrole NIK dostarczają na ten temat tak obszernego materiału, że niesprawność systemu kontroli i nadzoru, ze względu na powszechność tego zjawiska, przestała być nieprawidłowością, ale przeciwnie – stała się swego rodzaju negatywną prawidłowością.

Inną taką „negatywną prawidłowością" jest brak właściwej reakcji na wnioski i uwagi NIK. Izba wielokrotnie, tyle konsekwentnie co bezskutecznie, zwracała uwagę na potrzebę usprawnienia procesów legislacyjnych wewnątrz administracji rządowej. Równie często, z takim samym rezultatem, we wnioskach pokontrolnych była mowa o przewlekłości postępowań administracyjnych i niedotrzymywaniu obowiązujących terminów, a także o niedoskonałości systemu kontroli wewnętrznej, mającej poważny wpływ na stan finansów publicznych.

Zjawiskiem niepokojącym jest wyraźna niewydolność informatyczna administracji publicznej. W ciągu ostatnich lat nie udało się zakończyć wielu rozpoczętych projektów, co spowodowało, że niesprawnie funkcjonują liczne instytucje, służby i programy. Najbardziej spektakularnym tego przykładem jest niewątpliwie Kompleksowy System Informatyczny w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Ten budowany od 1996 r. system, stanowiący podstawę reformy ubezpieczeń społecznych, nadal nie pełni wszystkich swoich funkcji, a błędy popełnione przy jego realizacji wywołały poważne kłopoty natury organizacyjnej i finansowej. Jeszcze dłużej trwają prace nad informatyzacją resortu finansów. W ciągu 12 lat udało się stworzyć zaledwie podstawy jednolitego i spójnego systemu. Od 1992 r., z podobnym skutkiem, prowadzone są działania nad zinformatyzowaniem administracji celnej. Nie działają systemy obsługujące urzędy pracy i jednostki pomocy społecznej. Niewydolne są policyjne systemy informatyczne.

Rok 2002 był ostatnim okresu objętego trzyletnim planem działań kontrolnych NIK. Z tego właśnie powodu, sprawozdanie z działalności Izby w roku ubiegłym nawiązywać będzie, w szerszym niż w latach poprzednich zakresie, do kontroli przeprowadzonych również w dwóch poprzednich latach.[1/]

[1/] Starając się uwzględniać materiały możliwie najbardziej aktualne, NIK - podobnie jak w latach ubiegłych - do niniejszego sprawozdania włączyła ustalenia tych spośród kontroli prowadzonych w 2002 r., których wyniki opisane zostały w informacjach przekazanych Sejmowi RP do 31 marca 2003 r.

1. Finanse publiczne

1.

Wprowadzenie

W latach 2000-2002 badania NIK w tej sferze koncentrowały się na kontrolach związanych z wykonaniem budżetu państwa. Ich wyniki stały się podstawą sporządzanej przez NIK każdego roku analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. Poza kontrolami wykonania budżetu państwa, pozyskiwanie dochodów dla budżetu oraz ich rozdysponowywanie, a także gospodarowanie środkami publicznymi było przedmiotem badań w ramach wielu innych kontroli. Ze szczególną uwagą NIK przyglądała się dziedzinom, w których najłatwiej o działania niezgodne z prawem, marnotrawstwo, konflikt interesów czy korupcję. Do dziedzin tzw. podwyższonego ryzyka zaliczyć należy m.in. udzielanie, wykorzystanie i rozliczanie dotacji budżetowych, przyznawanie różnego rodzaju ulg i zwolnień, wymierzanie i ściąganie należności celnych, egzekwowanie grzywien i mandatów, a także – całą sferę zamówień publicznych.

Ustalenia dokonane w trakcie kontroli wskazywały często na niesprawność organów państwa w pozyskiwaniu dochodów. Niesprawność ta widoczna była zwłaszcza w sferze egzekwowania zaległości podatkowych przez aparat skarbowy, ściągania należności z tytułu mandatów za wykroczenia w ruchu drogowym, pobierania opłat za przejazd samochodów nienormatywnych, czy naliczania opłat za zajęcie pasa drogowego.

W wyniku kontroli działalności urzędów skarbowych stwierdzono, że należności budżetowe egzekwowane były opieszale i nieskutecznie, zaległości podatkowe rosły, pogarszały się wskaźniki postępowania egzekucyjnego. Nie lepiej wywiązywały się z obowiązku egzekwowania zaległości podatkowych organy gmin. Fakty te uzasadniały ocenę, że administracja samorządowa nie była w sposób wystarczający przygotowana do pełnienia roli aparatu wspomagającego działalność organów podatkowych pierwszej instancji. Z kolei kontrola działalności urzędów skarbowych w sferze potrąceń zobowiązań wzajemnych i ulg uznaniowych ujawniła, z jednej strony, przypadki rażącego naruszania zasad racjonalnego gospodarowania przez państwowe jednostki budżetowe, które zaciągały zobowiązania niemające pokrycia w ich planach finansowych, z drugiej zaś – nieprawidłowości w działaniu Ministra Finansów oraz w postępowaniach administracyjnych prowadzonym przez urzędy skarbowe.

Niepokojącym zjawiskiem, potwierdzonym w wynikach licznych kontroli, było naruszanie norm prawnych przy wydatkowaniu środków publicznych. Skutkiem tego było zazwyczaj ich częściowe marnotrawienie, spowolnienie realizacji finansowanych z budżetu przedsięwzięć i inwestycji, wzrost kosztów. Nieprawidłowości w tej dziedzinie były pożywką dla zachowań korupcjogennych, a nawet potencjalnych nadużyć. Nieprawidłowości wystąpiły w różnych obszarach funkcjonowania państwa. Stwierdzono m.in., że straty ponoszone przez PKP w znacznym stopniu były wynikiem braku koncepcji i woli zmian w kierownictwie tej jednostki, odwlekania koniecznych decyzji, chaosu organizacyjnego i niegospodarności. Nieefektywne wykorzystanie środków publicznych na budowę autostrad miało swe źródło w zmieniających się koncepcjach finansowania ich budowy, co spowodowało opóźnienia, a w konsekwencji – ponoszenie zbędnych wydatków na prowizoryczne rozwiązywanie pojawiających się problemów. W niezadowalający sposób funkcjonował system badań naukowych w formie projektów badawczych własnych, tzw. grantów, finansowanych za pośrednictwem Komitetu Badań Naukowych. Ponadto administracja rządowa w sposób niegospodarny i częściowo niecelowy wydatkowała środki na usługi doradcze i eksperckie. Licznych przykładów działań niezgodnych z prawem oraz zasadą efektywnego i oszczędnego gospodarowania dostarczyły ustalenia kontroli: nabywania aparatury i materiałów laboratoryjnych przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej, wykorzystania przez PKO BP i spółdzielnie mieszkaniowe środków budżetowych przeznaczonych na pomoc państwa w spłacie kredytów mieszkaniowych, czy promowania za granicą turystyki i wypoczynku w Polsce.

NIK wielokrotnie zwracała uwagę na konieczność zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa przy rozdysponowywaniu środków funduszy celowych przez różnego rodzaju agencje i fundusze. O takiej potrzebie świadczyła m.in. działalność wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Wydatkowały one pokaźne kwoty na utrzymanie rad nadzorczych i biur zarządów, natomiast swe statutowe zadania wykonywały z opóźnieniem. Znacznymi środkami finansowymi gospodarowały nieefektywnie, częstokroć ze szkodą dla pod-

stawowej działalności angażując je w nietrafione inwestycje kapitałowe. Nie została pozytywnie oceniona także działalność interwencyjna Agencji Rynku Rolnego, która tylko okresowo i w niewielkim zakresie była w stanie regulować i stabilizować rynek produktów rolnych.

Jednym z częściej badanych zagadnień była gospodarka środkami na wynagrodzenia w przedsiębiorstwach państwowych, spółkach Skarbu Państwa, administracji rządowej i samorządowej. Kontrola kosztów osobowych w przedsiębiorstwach wykazała, że mocno lekceważono dyscyplinę płacową. Co więcej – jej nieprzestrzeganie miało charakter masowy, zaś przepisy dotyczące kształtowania wynagrodzeń były naruszane bezkarnie. Przyjęte systemy wynagrodzeń w zdecydowanej większości nie pełniły funkcji motywacyjnej, osoby kierujące przedsiębiorstwami nie ponosiły finansowych konsekwencji nieefektywnego zarządzania i złych wyników ekonomicznych. Kosztowne dla budżetu, a ponadto niezgodne z wymogami gospodarności i rzetelności, okazały się także zasady ustalania zarobków członków organów kierujących mediami publicznymi.

Kontrole przeprowadzone w dziedzinie finansów publicznych w 2002 r. przyniosły na ogół podobne wyniki, jak badania zakończone w ciągu dwóch poprzednich lat.

Z ustaleń **kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r.** wynika, że makroekonomiczne warunki wykonania budżetu, poza niższą niż prognozowano inflacją, okazały się zgodne z przewidywaniami, podobnie jak łączne kwoty dochodów, wydatków i deficytu budżetowego. Przepisy *ustawy budżetowej na 2002 rok* określiły deficyt budżetu państwa na kwotę nie większą niż 40 mld zł. W 2002 r. deficyt budżetu państwa wyniósł 39,4 mld zł i był niższy od planowanego o około 1,5%.

NIK pozytywnie oceniła skuteczność działań Ministerstwa Finansów, podejmowanych w celu utrzymywania w ciągu roku płynności budżetu państwa, mimo wysokiego deficytu i relatywnie niskich przychodów z prywatyzacji. Dzięki stabilnej sytuacji w zakresie płynności budżetu państwa nie wystąpiła konieczność sprzedaży krótkookresowych bonów skarbowych. Nie było też potrzeby likwidowania lokat, tworzonych w Narodowym Banku Polskim z wolnych środków na rachunku budżetu państwa.

Finansowanie deficytu budżetowego oraz pozostałych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa przebiegało w 2002 r. odmiennie od założeń przyjętych w ustawie budżetowej. Niższe od planowanych o 4,6 mld zł przychody z prywatyzacji oraz mniejsze o 2,3 mld zł środki przechodzące z roku ubiegłego spowodowały, iż Minister Finansów korzystał z innych źródeł finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, głównie emitując skarbowe papiery wartościowe.

Stwierdzono, iż państwowy dług publiczny, wraz z przewidywaną kwotą wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji, na koniec 2002 r. wyniósł prawie 366 mld zł, co stanowiło 47,6% PKB. Wskutek tego zbliżył się do ustawowej granicy, powyżej której uruchomić należy procedury ostrożnościowe. W ciągu trzech ostatnich lat państwowy dług publiczny powiększony o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji wzrósł o 84,3 mld zł, tj. o 29,9%, z czego niemal dwie trzecie przypadło na 2002 r. Zasadniczą część tego długu stanowił dług Skarbu Państwa, wynoszący na koniec 2002 r. 327,9 mld zł. Izba zwróciła uwagę na niepokojący wzrost w 2002 r. relacji długu Skarbu Państwa do PKB. Na koniec 2002 r. relacja długu powiększonego o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa wyniosła 44,2%, wobec 39,1% w 2001 r.

Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa w 2002 r. (ponad 24 mld zł) stanowiły 13,1% wydatków ogółem budżetu państwa, wobec 12,1% w 2001 r. Na uwagę zasługuje utrzymująca się wysoka dynamika wzrostu wydatków na obsługę długu, zwłaszcza długu krajowego. W 2002 r. wydatki na obsługę tego długu w porównaniu z 2001 r. wzrosły nominalnie o 18,8%. W 2001 r. wzrost ten wyniósł 24,6%. Warto zauważyć, iż wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa rosły szybciej, niż wydatki budżetu państwa ogółem.

W ocenie NIK, przedstawione tendencje w postaci wzrostu udziału wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa w wydatkach budżetu ogółem, wzrostu ich udziału w PKB, a także znacznego udziału przyrostu tych

wydatków w przyroście wydatków budżetu państwa – stanowią poważne ograniczenie w dążeniu do uelastycznienia wydatków budżetowych oraz utrudniają spełnianie przez budżet państwa funkcji rozwojowych w stosunku do gospodarki.

Nadal problemem pozostawało sprawne pozyskiwanie dochodów. Nowe badania wskazały kolejne luki, którymi wyciekały pieniądze należne budżetowi państwa, choć Izba odnotowała także starania podejmowane aby temu zapobiec. Wydatkowanie środków publicznych w dalszym ciągu obciążone było szerokim marginesem błędów. Nie zaszły większe zmiany w finansowaniu i prowadzeniu inwestycji. Poszczególne przedsięwzięcia nie były odpowiednio przygotowane, ich realizacja przebiegała z opóźnieniem, mnożyły się działania niegospodarne i niezgodne z prawem. Przy udzielaniu zamówień publicznych wciąż dopuszczano się wszelkich możliwych naruszeń przepisów prawa obowiązujących w tej sferze. Nie poprawiło się także wykorzystanie środków budżetowych przeznaczonych na finansowanie różnego rodzaju przedsięwzięć gospodarczych, infrastrukturalnych i projektów badawczych. Nieco lepiej jedynie oceniona została realizacja programów społecznych.

Omówienie wyników ważniejszych kontroli

1. Jednym z podstawowych celów kontroli w sferze finansów publicznych jest badanie, czy podmioty prowadzące działalność gospodarczą wywiązują się ze swoich obowiązków wobec budżetu państwa. W wyniku kontroli **działalności spółek prawa handlowego z udziałem Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, w zakresie realizacji zobowiązań na rzecz Skarbu Państwa** [por. zał. Nr 3, str. 70] stwierdzono, że spółki te – generalnie rzecz biorąc – w sposób należyty wywiązywały się ze swoich zobowiązań. Należności podatkowe były w większości przypadków naliczane i odprowadzane prawidłowo. Podobnie jak zobowiązania wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Funduszów Pracy i Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Poprawnie prowadziły również księgi rachunkowe. Stwierdzone w połowie kontrolowanych spółek drobne uchybienia spowodowane zostały głównie błędami przy wyliczaniu podstawy do naliczania zobowiązań podatkowych, co nie miało większego wpływu na wysokość odprowadzonego podatku dochodowego.

W wyniku kontroli ujawniono jednak również wiele nieprawidłowości. W niektórych spółkach w postaci dywidendy wypłacano jedynie część osiągniętego zysku do podziału, podmioty użytkujące nieruchomości Agencji nieterminowo wpłacały należne kwoty czynszu dzierżawnego, miały też miejsce celowe działania prowadzące do niepłacenia podatku dochodowego. Jedna ze spółek zawyżała ceny za żywiec kupowany od innej, powiązanej z nią spółki z kapitałem zagranicznym, której zysk nie podlegał opodatkowaniu, zaś dalsze straty ponosiła w wyniku zawarcia niekorzystnego kontraktu inwestycyjnego. NIK oceniła krytycznie działania pozbawiające Skarb Państwa należnych mu podatków.

W badanym okresie, obejmującym lata 1999-2000 oraz 3 kwartały 2001 r., Agencja zwiększyła swe zaangażowanie kapitałowe w spółkach prawa handlowego. Jej środki przeznaczane były głównie na wzrost kapitału w spółkach obrotu nieruchomościami i spółkach tworzących rynki hurtowe. O ile te drugie przedsięwzięcia zgodne były z rządowym programem budowy i rozwoju rynków hurtowych, to wysoki wzrost kapitału w spółkach obrotu nieruchomościami nie był konieczny. Działania takie oceniono jako niegospodarne. W opinii Izby, rosnące zaangażowanie kapitałowe Agencji w spółki i nabywanie akcji lub udziałów, często bez wcześniejszego przeprowadzenia rzetelnych analiz przyszłej opłacalności, było mało efektywne, gdyż trzecia część spółek nie prowadziła w ogóle działalności gospodarczej, a z pozostałych tylko połowa osiągała dodatnie wyniki finansowe.

Stwierdzono ponadto, że Agencja udzielała spółkom pomocy finansowej w formie pożyczek i subwencji, m.in. na finansowanie ich bieżącej działalności. Niespłacone w terminie wierzytelności zamieniano na akcje dłużników lub udziały. Również tą drogą rosło więc zaangażowanie kapitałowe Agencji w spółki. Jednak taka konwersja niespłaconych pożyczek nie zawsze była dla wierzyciela korzystna. Szczególnie w przypadku akcji lub udziałów spółek nieosiągających zysków. Z kolei utrzymywanie przez wiele lat udziałów lub akcji spółek przejętych wraz z mieniem byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, aż do czasu ich upadłości i likwidacji, prowadziło do całkowitej utraty zaangażowanego w nich kapitału.

Niewystarczający był – w ocenie NIK – nadzór właścicielski Agencji nad działalnością omawianych spółek, sprawowany przez jej przedstawicieli w radach nadzorczych. Ujawniono przypadki braku reakcji przedstawicieli Agencji, a nawet akceptowania przez nich nielegalnych i niegospodarnych działań zarządów spółek. Jedną z przyczyn był brak odpowiednich kwalifikacji – Agencja nie określiła kryteriów i zasad wyboru oraz rekomendowania kandydatów do rad nadzorczych. Jako przedstawicieli desygnowano nie tylko członków kierownictwa Agencji i jej oddziałów terenowych, ale także szeregowych pracowników, m.in. finansowo-księgowych i nadzoru właścicielskiego, którzy w większości nie posiadali stosownego przeszkolenia. Przyczyniło się to w niemałej mierze do powstawania sytuacji zagrażających sprawnemu funkcjonowaniu spółek i do pogarszania się ich sytuacji finansowej, co nierzadko prowadziło do upadłości.

2. Ważnym źródłem dochodów budżetowych są wpływy z ceł. Aby mogły stanowić jeden z filarów, na których wspiera się gmach finansów publicznych, potrzebna jest m.in. właściwa organizacja pracy urzędów celnych, uczciwość funkcjonariuszy oraz szczel-

1.

ność procedur. Wszystkie te kwestie badane były w ramach kontroli **zabezpieczenia należności celnych i podatkowych od towarów przewożonych w procedurze tranzytu** [por. zał. Nr 3, str. 23], opartej na Konwencjach TIR i Wspólnej Procedury Tranzytowej.

NIK uznała, iż odprawy celne przewożonych towarów odbywały się, w zdecydowanej większości przypadków, prawidłowo i z zachowaniem obowiązujących przepisów prawa. Pozytywnie ocenione zostały też, podejmowane przez dyrektorów urzędów celnych, działania na rzecz wprowadzenia systemu odpraw, opartego na zasadzie rozdziału czynności służbowych i rotacji funkcjonariuszy celnych. W porównaniu z ustaleniami kontroli z 1997 r. i z 2000 r., które ujawniły m.in. zarówno brak rotacji funkcjonariuszy na poszczególnych stanowiskach, jak i zbyt rzadkie stosowanie zasady „wielu oczu" przy dokonywaniu odpraw, obecna kontrola wykazała poprawę w tej sferze. Nie budziła większych uwag również współpraca organów administracji celnej z organami ścigania i centralnymi organami administracji rządowej, mająca na celu eliminowanie nieprawidłowości oraz usprawnienie nadzoru i kontroli w procedurze tranzytu. Za właściwe Izba uznała podjęte przez Główny Urząd Ceł działania zmierzające do nawiązania współpracy z administracjami celnymi innych krajów. W umowach z ościennymi państwami określone zostały zasady współpracy służb celnych, a lokalne porozumienia między granicznymi urzędami celnymi umożliwiły bieżące przekazywania informacji o wymianie towarowej i o ujawnionych nieprawidłowościach, występujących m.in. w procedurze tranzytu.

Negatywnie natomiast oceniono zaległości w egzekwowaniu opłat z tytułu ceł i podatków, powstałe w wyniku nieprawidłowej realizacji procedury tranzytu. Wprawdzie w stosunku do ustaleń kontroli przeprowadzonej w 1997 r. zadłużenie zmniejszyło się trzykrotnie, zmniejszeniu uległy również zaległości – poręczającego procedurę TIR – Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Drogowych wobec administracji celnej, jednak zasadniczy wpływ na spadek zadłużenia miały nie tyle sprawne działania windykacyjne urzędów celnych, lecz zgoda Ministra Finansów na zawieszenie postępowań egzekucyjnych wobec Zrzeszenia oraz przedawnienie zobowiązań przewoźników i Zrzeszenia.

NIK, wyrażając generalnie pozytywną ocenę działań GUC i urzędów celnych w zakresie zabezpieczenia i egzekwowania należności celnych i podatkowych, zwróciła jednak uwagę na przypadki zaniedbań i uchybień, które naraziły Skarb Państwa na straty. Wśród nieprawidłowości w działaniach administracji celnej i Zrzeszenia, utrudniających prawidłowy przebieg procedury tranzytu, wymienić należy m.in.: nieterminowe rozpatrywanie odwołań przez Prezesa GUC, jako organu drugiej instancji, brak przejrzystości procedur przy rozpatrywaniu wniosków o pozwolenie na korzystanie z procedury TIR, nieprawidłowości w dochodzeniu należności celnych i podatkowych od przewoźników lub od Zrzeszenia, a także opóźnienia w pracach nad wdrożeniem nowego skomputeryzowanego systemu tranzytowego.

Mając na uwadze zniesienie z dniem 1 maja 2002 r. centralnego organu administracji rządowej w sprawach celnych – Prezesa Głównego Urzędu Ceł – i likwidację GUC, a także przekształcenie istniejących 17 urzędów celnych w izby celne oraz utworzenie nowych urzędów, obsługujących nowo utworzony organ celny – naczelnika urzędu celnego, po zakończeniu kontroli NIK zgłosiła wnioski głównie natury porządkowej.

3. W wyniku kontroli **realizacji przez gminy dochodów z podatku od nieruchomości** [por. zał. Nr 3, str. 10] stwierdzono, że decyzje ustalające wysokość zobowiązania podatkowego były, we wszystkich skontrolowanych gminach, poprawne pod względem rachunkowym, formalnym i merytorycznym. Wymiar podatku dokonany został na podstawie danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków oraz stawek określonych przez organ stanowiący gminy. Stwierdzone nieprawidłowości polegały głównie na: błędnym zakwalifikowaniu podstawy opodatkowania do określonej kategorii podatkowej, przyjęciu niewłaściwej stawki podatku, ustaleniu wysokości zobowiązania podatkowego na podstawie danych niezgodnych z ewidencją gruntów i budynków, a także na braku w decyzjach uzasadnienia faktycznego i prawnego.

W opinii Izby, przyczyną powyższych uchybień była mała skuteczność czynności sprawdzających. Wprawdzie wszystkie skontrolowane gminy sprawdzały formalną poprawność złożonych deklaracji i wykazów, terminowość składania deklaracji i wpłacania

zadeklarowanych podatków, jednak czynności te ograniczały się do pobieżnej analizy dokumentów, w związku z czym nie weryfikowano przyjmowanych od podatników informacji. Stwierdzono również, że organy podatkowe gmin nie wywiązywały się z ustawowego obowiązku kontrolowania podatników. Kontrole takie miały miejsce w 51 gminach spośród 67 kontrolowanych, lecz objęły tylko od 0,2% do 2% ogólnej liczby podatników danej gminy. Zaniedbanie to tłumaczono najczęściej brakami kadrowymi i zbyt dużą liczbą bieżących zadań. O tym, że kontrole podatkowe były niezbędne świadczy fakt, iż w zdecydowanej większości zakończyły się one zwiększeniem lub zmniejszeniem wymiaru podatku.

NIK ujawniła ponadto wzrost zaległości podatkowych i malejącą skuteczność ich egzekwowania. I tak: w 1999 r. wyegzekwowano 21,3%, zaś w 2000 r. – 14,7% kwoty zaległego podatku. Główną tego przyczyną niewątpliwie było postawienie części przedsiębiorstw w stan upadłości lub likwidacji (zdecydowaną większość stanowiły zaległości osób prawnych). Stwierdzono jednak, iż wzrost zaległości wynikał również z opieszałości przy wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych.

Poza realizacją dochodów z podatków, zbadano także prowadzoną przez gminy politykę podatkową. *Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych* upoważniła bowiem rady gminne do obniżania podatku od nieruchomości w stosunku do stawek maksymalnych, a nawet do zwalniania z jego płacenia. Dzięki temu gminy mogły, choć w niewielkimi stopniu, popierać rozwój funkcji gospodarczych na swoim terenie. Z takiej możliwości skorzystało 16 spośród 67 skontrolowanych gmin. Zyskały głównie nowopowstałe podmioty gospodarcze, które w zamian za utworzenie miejsc pracy oraz ze względu na poniesione koszty inwestycji były zwalniane z 50% do 100% podatku od nieruchomości na okres sięgający nawet 10 lat. Zwolnieniami, o których mowa wyżej, objęto również istniejące podmioty gospodarcze, które utworzyły dodatkowe miejsca pracy.

Podatek od nieruchomości stanowi ważne źródło zasilania budżetów gmin (około 25% ogółu ich dochodów własnych). Uwzględniając jego znaczący udział w finansowaniu zadań gmin oraz fakt, że skutki obniżenia stawek i dodatkowych zwolnień nie są rekompensowane w części wyrównawczej subwencji ogólnej, NIK podkreśliła, że dla sytuacji gmin istotne jest skuteczne jego egzekwowanie i niedopuszczanie do powstawania nieprawidłowości, czemu winny służyć częstsze kontrole i wnikliwsze wyjaśnianie stanu faktycznego przed wydaniem decyzji w sprawach podatkowych.

4. Poważny uszczerbek w dochodach budżetu państwa to skutek niejasności przepisów, umożliwiających w latach 1998-2000 zakwalifikowanie samochodów osobowych, poddanych nieznacznym tylko przeróbkom, do kategorii samochodów ciężarowych. Zmiana taka uprawniała nabywcę pojazdu, prowadzącego działalność gospodarczą, do odliczenia od ceny zakupionego samochodu podatku od towarów i usług.

Zmian kategorii pojazdów, jak wynikało z ustaleń kontroli **prawidłowości działania organów rejestrujących pojazdy przekwalifikowane z samochodów osobowych na samochody ciężarowe** [por. zał. Nr 3, str. 78] dokonywali zarówno ówczesny Minister Transportu i Gospodarki Morskiej, wydając świadectwa homologacji kategorii ciężarowej dla pojazdów posiadających już homologację kategorii osobowej, jak i starostowie, rejestrujący przebudowane samochody osobowe jako ciężarowe. Brak precyzyjnych definicji samochodu ciężarowego i samochodu osobowego, a także uregulowań określających warunki techniczne, jakie powinny spełniać samochody ciężarowe przebudowane z osobowych powodował, że mimo iż w samochodach osobowych nie dokonano żadnych zmian konstrukcyjnych, nie naruszając prawa zmieniano ich kategorię i przeznaczenie. Po wbudowaniu ażurowych przegród oddzielających część pasażerską od ładunkowej, samochody osobowe uzyskiwały również świadectwa homologacji kategorii ciężarowej. Wydając wszystkim zgłaszającym się producentom i importerom 618 świadectw homologacji, Minister tym samym zaliczył do kategorii ciężarowej niemal wszystkie eksploatowane w Polsce marki i typy samochodów osobowych, w tym samochody o małych gabarytach i samochody luksusowe. Rejestrując na podstawie świadectw homologacji samochody ciężarowe powstałe z samochodów osobowych, umożliwiono nabywcom takich pojazdów uniknięcie ograniczeń w odliczaniu podatku od towarów i usług, które dotyczyły samochodów osobowych.

1.

Niekorzystne skutki dla budżetu państwa miało także rejestrowanie zmiany kategorii samochodów dokonywane przez starostów, na podstawie zaświadczeń stacji kontroli pojazdów, zamiast na podstawie wyciągów ze świadectw homologacji, wydanych na nową kategorię pojazdów. Samochody takie najpierw rejestrowane były jako osobowe, a następnie, po wmontowaniu wewnątrz nadwozia przegrody lub metalowych kaset i przeprowadzeniu badań technicznych, w krótkim czasie – często tego samego dnia – przerejestrowywane na ciężarowe, mimo że według świadectw homologacji pozostawały one w dalszym ciągu samochodami osobowymi.

Nieprawidłowości przy rejestracji pojazdów w przypadkach zbadanych w trakcie kontroli (przeprowadzonej w 21 urzędach miast na prawach powiatu i jednym starostwie powiatowym) spowodowały uszczuplenie dochodów budżetu państwa o 68,6 mln zł. W skali kraju uszczuplenie to, spowodowane odliczeniem w latach 1998-2000 podatku od towarów i usług, zostało oszacowane przez NIK na minimum 5.245 mln zł. W okresie tym w Polsce zarejestrowano ponad 513 tys. samochodów ciężarowych o dopuszczalnej ładowności 750 kg, posiadających swe odpowiedniki w wersji osobowej.

NIK wyraziła pogląd, że podatnicy podatku od towarów i usług nie mogą ponosić konsekwencji błędnej wykładni przepisów, stosowanej przez organy rejestracyjne. Dlatego też nie formułowano wniosków o podjęcie działań mających na celu wyegzekwowanie odliczonego podatku. Również Minister Finansów uznał, że podatnikowi przysługuje prawo do odliczenia podatku, jeżeli samochód został nabyty przed 1 stycznia 2001 r., był wykorzystywany w prowadzeniu działalności gospodarczej, zaś dokonane przeróbki potwierdzone zostały przez upoważnione stacje kontroli pojazdów.

5. Znaczne uszczuplenia wpływów należnych budżetowi państwa ujawniono także w wyniku kontroli **regulacji obrotu z zagranicą towarami rolno-spożywczymi i wyrobami przemysłu lekkiego** [por. zał. Nr 3, str. 18], należącymi do tzw. towarów wrażliwych, stanowiących konkurencję dla takich samych towarów wytwarzanych w kraju. Przyczyną utraty części wpływów było głównie zaniżanie wartości celnej towarów, co umożliwiały nieprawidłowości w dokumentowaniu odpraw celnych towarów, a także niewłaściwe prowadzenie i wady systemu Towar-Wartość-Cena.

Przy pomocy sytemu, o którym mowa wyżej, GUC usiłował przeciwdziałać zaniżaniu wartości celnej towarów wrażliwych. System ten nie funkcjonował jednak w sposób prawidłowy, ze względu na dużą liczbę błędów i pomyłek, a także brak istotnych informacji charakteryzujących odprawiony towar. Użyteczność systemu umniejszały także mankamenty techniczne – czasochłonne wprowadzanie danych, czy też konieczność posługiwania się dyskietkami. W ocenie NIK, główna wada systemu polegała jednak na tym, że wprowadzone do jego bazy zaniżone ceny i wartości celne odprawionego towaru mogły stać się miernikiem przy weryfikacji wartości innych identycznych lub podobnych towarów. W tych warunkach bezkrytyczne przyjmowanie cen zawartych w bazie, jako punktu wyjścia do analizy porównawczej wartości odprawianych towarów, zamiast umożliwić ustalenie ich rzeczywistej wartości celnej, mogłoby stanowić potwierdzenie dla funkcjonariusza, że podana wartość jest wiarygodna, tj. odpowiada poziomowi wartości innych odprawianych towarów.

Wskutek ułomności narzędzi wspomagających, decydującą rolę w tych sprawach odgrywać musiał tzw. czynnik ludzki, czyli rzetelność postępowania funkcjonariuszy celnych, poziom ich wyszkolenia i zasób specjalistycznej wiedzy. NIK pozytywnie oceniła zatem organizowanie szkoleń z materiałoznawstwa i taryfikacji wyrobów włókienniczych oraz metodologii poboru próbek towarów, ułatwiających weryfikację ich wartości celnej. Za niezadowalające uznała natomiast poczynania podejmowane na rzecz rozszerzenia praktyki dokonywania powtórnych kontroli celnych (zakładany wskaźnik powtórnych kontroli miał wynieść do końca 2002 r. 10%, w rzeczywistości utrzymywał się na poziomie 1%).

Istotną przeszkodą w zwalczaniu procederu zaniżania wartości celnej towarów i skutecznym prowadzeniu powtórnych kontroli celnych był brak zintegrowanego systemu informatycznego. Realizacja tej priorytetowej inwestycji trwa od 1992 r. Po niepowodzeniu z wdrożeniem w latach 1995-1997 projektu

OSIAC, [1/] GUC rozpoczął wprowadzanie kilku systemów informatycznych, łączonych kolejno w centralny system. Do czasu zakończenia kontroli nie został jednak uruchomiony jeden z najbardziej potrzebnych jego segmentów – system obsługi zgłoszeń celnych.

6. Naruszenie prawa przy stanowieniu i wprowadzaniu przepisów w sprawie opłat za parkowanie pojazdów na drogach publicznych stało się powodem zakwestionowania przez NIK legalności tego przedsięwzięcia. Co więcej, nie przyniosło ono samorządom znaczących przychodów. Udowodniono to ponad wszelką wątpliwość w wyniku przeprowadzonej w 38 jednostkach na terenie 26 miast kontroli **prawidłowości wykorzystania funduszy za płatne parkowanie na drogach publicznych** [por. zał. Nr 3, str. 31]. Dokonane ustalenia wskazują ponadto, że rotacja parkujących samochodów nie zwiększyła się, a uzyskane środki jedynie w niewielkiej części zostały wykorzystane na założone cele.

Wydając rozporządzenie wprowadzające opłaty za parkowanie, upoważniające rady miast do wprowadzania tego rodzaju opłat, Rada Ministrów naruszyła postanowienia *Konstytucji RP*. Organy samorządu terytorialnego mogą bowiem stanowić przepisy prawa miejscowego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. W 11 miastach płatne parkowanie wprowadził organ do tego nieuprawniony. W takiej samej liczbie miast bezprawnie rozszerzono strefy płatnego parkowania poza obszar dróg publicznych. W Warszawie uchwały gminy Warszawa Centrum z 2001 r. nie określały obszaru na którym wprowadzono płatne parkowanie, ponadto z naruszeniem prawa upoważniono prywatną spółkę do pobierania opłat parkingowych. W wielu miastach wyznaczono strefy płatnego parkowania bez podstawy prawnej w postaci projektów organizacji ruchu drogowego, a granic obszaru płatnego parkowania nie oznaczono odpowiednimi znakami. Aż w 9 spośród 10 miast, w których nakładano podwyższone opłaty na kierowców uchylających się od wniesienia opłaty parkingowej, nie określono organu, do którego można odwołać się w związku z nałożoną opłatą. Nieustalono także procedury odwoławczej.

[1/] OSIAC - Ogólnopolski System Informatyczny dla Administracji Celnej.

Wprowadzając płatne parkowanie, zarządy dróg nie zadbały o swoje interesy ekonomiczne. Przeważająca część skontrolowanych zarządów powierzyła pobieranie opłat innym podmiotom, z reguły prywatnym spółkom. Połowa z tych jednostek przekazywała zarządom dróg jedynie umowną zryczałtowaną kwotę, zatrzymując do swojej dyspozycji od 40% do 95% pobranych opłat. W większości skontrolowanych miast, w których opłaty parkingowe pobierały prywatne firmy, ich wyboru dokonano z pominięciem publicznego przetargu. Przed wprowadzeniem opłat zarządy dróg nie oszacowały wpływów, jakie z tytułu płatnego parkowania uzyskiwać będą jednostki inkasujące opłaty, nic więc dziwnego, że otrzymywane przez nie kwoty stanowiły równowartość zaledwie kilkuprocentowego wykorzystania miejsc parkingowych.

W 16 miastach kierowcy uchylający się od opłat nie ponosili z tego tytułu żadnych konsekwencji, zaś tam gdzie podwyższone opłaty zostały ustanowione, na ogół nie były one egzekwowane. W 6 skontrolowanych miastach nakładane na kierowców opłaty były bezzasadnie obciążane podatkiem od towarów i usług w wysokości 22%. W Warszawie Rada Gminy Warszawa Centrum nie określiła wysokości opłaty za zastrzeżenie na wyłączność wydzielonego stanowiska postojowego w obszarze płatnego parkowania, tzw. koperty. W rezultacie od kierowców parkujących na tych stanowiskach nie były pobierane ani opłaty podstawowe, ani też opłaty za zastrzeżenie stanowiska. Utracone z tej przyczyny dochody, według wyliczenia Zarządu Dróg Miejskich, wynosiły około 3,6 mln zł rocznie.

Na finansowanie utrzymania dróg nie była przekazywana, jak tego wymagają przepisy *ustawy o drogach publicznych*, całość opłat za parkowanie, a pozyskane środki finansowe nie zostały efektywnie wykorzystane. Z uzyskanych w skontrolowanych jednostkach przychodów z opłat w wysokości 113,2 mln zł, na utrzymanie dróg publicznych przeznaczono 21,3 mln zł (18,8%), ponieważ 78,6 mln zł (69,4%) pochłonęła organizacja miejsc parkingowych i koszty pobierania opłat, w tym prowizje podmiotów je inkasujących. Kolejne 12,6 mln zł (11,1%) nie zasiliło rachunków środków specjalnych zarządów dróg, lecz – z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych – przekazano je na inne cele.

7. W toku kontroli **dokonywania zwrotów podatku od towarów i usług** [por. zał. Nr 3, str. 12]

1.

podjęto istotną dla budżetu państwa kwestię funkcjonowania systemu zwrotów bezpośrednich podatku zainteresowanym podatnikom. O skali problemu i jego znaczeniu świadczy fakt, iż dochody budżetowe z tego tytułu w 1999 r. sięgnęły niemal 49 mld zł, w roku następnym wzrosły o 2 mld zł, a w 2001 r. – o kolejny miliard zł, co stanowiło około 38% całości tych dochodów. Znaczne rozmiary osiągnęły także zwroty podatku: w 1999 r. wyniosły one prawie 24 mld zł, a w latach 2000 i 2001 ponad 32 mld zł. Ważne było zatem, by istniejący system stanowił skuteczną zaporę, uniemożliwiającą nieuczciwym podatnikom wyłudzanie nienależnych zwrotów tego podatku.

Stwierdzono, że urzędy skarbowe na ogół prawidłowo stosowały procedury dotyczące zwrotów bezpośrednich. Mimo to odnotowano liczne próby działań niezgodnych z prawem. Współpracujący z NIK inspektorzy kontroli skarbowej, w 13 spośród 85 skontrolowanych podmiotów gospodarczych ujawnili odliczanie podatku od towarów i usług – na podstawie faktur fikcyjnych lub wystawionych przez nieistniejące firmy. W 6 podmiotach kontrole skarbowe wykazały uszczuplenia podatkowe w wysokości co najmniej 3,3 mln zł, powstałe w wyniku zawierania między podmiotami powiązanymi kapitałowo lub rodzinnie transakcji pozornych, ewentualnie budzących inne wątpliwości. Spośród 17 kontrolowanych zakładów pracy chronionej, w 3 usiłowano wyłudzić zwroty podatku, w 8 innych nie zostały opodatkowane towary przekazane na cele reprezentacji lub reklamy, nieprawidłowo określono moment powstania obowiązku podatkowego lub podatek odliczany był z uchybieniem właściwego terminu.

Z dokonanych ustaleń wynika, że ze względu na obowiązujący w okresie kontroli 25-dniowy termin dokonania zwrotu, badania prowadzone przez urzędy skarbowe obejmowały z reguły okres jednego miesiąca lub określone zdarzenie gospodarcze, co ograniczało możliwość dokonania pełnej i rzetelnej oceny zasadności deklarowanego zwrotu. Również czynności sprawdzające, mające na celu wstępną analizę złożonych deklaracji, nie zawsze przeprowadzane były w sposób umożliwiający ich właściwą ocenę.

W skontrolowanych 36 urzędach, na ponad 200 tys. deklaracji wykazujących zwroty podatku, postępowaniem kontrolnym objęto 10 tys. Ograniczone możliwości organizacyjne i kadrowe urzędów powodowały, że kontrole podatkowe rozpoczynano głównie wówczas, gdy podatnik wykazał po raz pierwszy kwoty zwrotu podatku przekraczające 1 mln zł, lub jeżeli suma kwot wykazanych do zwrotu w ciągu roku kalendarzowego przekroczyła 1 mln zł. Nie była to jednak praktyka całkowicie skuteczna. Inspektorzy kontroli skarbowej ustalili mianowicie, że w 12 na 13 przypadków wyłudzeń podatku, deklaracje opiewały na kwoty znaczne, lecz nieprzekraczające 1 mln zł.

Przyczyną powstania nieprawidłowości były niekiedy także problemy interpretacyjne. W obowiązujących przepisach prawa określone zostały bowiem 22, inne niż podstawowy, sytuacje istnienia obowiązku podatkowego, co dezorientowało podatników. Podobne dylematy wiązały się z określeniem terminów, w których może nastąpić obniżenie podatku należnego o kwotę podatku naliczonego przy nabyciu towarów i usług.

Nieprawidłowości miały miejsce również w działalności urzędów skarbowych. NIK stwierdziła, że w 9 urzędach w 33 przypadkach dokonano zwrotu podatku po terminie i nie przekazano należnych z tego tytułu odsetek. Jednocześnie w 22 przypadkach dokonano zwrotu podatku podatnikom już w ciągu 2-10 dni od złożenia rozliczenia, bez ich wniosku, a nawet w sytuacji, gdy wcześniej zalegali z płaceniem podatków. Tymczasem urząd jest obowiązany do zwrotu różnicy podatku w ciągu 15 dni od dnia złożenia rozliczenia tylko temu podatnikowi, który złożył stosowny wniosek i w ciągu 12 miesięcy poprzedzających rozliczenie terminowo regulował wszystkie zobowiązania. W ocenie NIK takie działania były przejawem nierównego traktowania podatników.

8. Sprawny pobór należności podatkowych utrudniały braki w komputeryzacji systemu podatkowego. NIK krytycznie oceniła **wprowadzanie i funkcjonowanie systemów informatycznych w jednostkach resortu finansów** [por. zał. Nr 3, str. 17], uznając dokonany w ciągu minionych 12 lat postęp w tej dziedzinie za niewystarczający. W tym czasie w urzędach skarbowych powstały zaledwie podstawy jednolitego i spójnego systemu informatycznego. Nie stworzono natomiast narzędzia wspomagającego pracę kontroli skarbowej.

Przyczyną słabego zaawansowania prac był głów-

nie brak jednolitej koncepcji podejmowanych przedsięwzięć informatycznych i ich koordynacji, a także opóźnienia we wdrażaniu poszczególnych podsystemów tworzonego od 1990 r. systemu POLTAX. Na powstanie opóźnień w jego budowie wpłynął niewątpliwie brak właściwych efektów współpracy z firmą BULL SA. Ujemnie na tempo i jakość przedsięwzięć w tej sferze oddziaływała również niestabilność prawa podatkowego. Ministerstwo Finansów nie posiadało przy tym pełnej ewidencji wydatków poniesionych na budowę systemu POLTAX, a zatem nie było w stanie ocenić opłacalności poszczególnych przedsięwzięć informatycznych.

Izba pozytywnie oceniła natomiast, podjęte w ostatnim czasie, działania Ministerstwa Finansów, zmierzające do określenia i urealnienia terminów dalszych prac nad kompleksową informatyzacją jednostek tego resortu. W rezultacie w latach 2000-2002 uzyskano poprawę stanu obsługi informatycznej czynności merytorycznych wykonywanych przez pracowników urzędów skarbowych, mimo iż funkcjonujące podsystemy POLTAX nie były wolne od wad i usterek. W 2002 r. podjęto decyzję o ujednoliceniu systemu rachunkowości podatkowej i stosowaniu, poczynając od 2003 r., systemu pod nazwą POLTAX-2B. O pozytywnych skutkach podjętych działań świadczy również zadowalające przygotowanie 22 skontrolowanych urzędów do informatycznej obsługi prowadzonych przez nie czynności.

Z drugiej jednak strony warto zauważyć, że wspomagający egzekucję EGAPOLTAX miał funkcjonować najpierw od stycznia 2001 r., potem od 1 stycznia 2002 r., a następnie – od 1 sierpnia 2002 r. Okazało się również, że system Krajowej Ewidencji Podatników nie dawał możliwości pełnej weryfikacji i aktualizacji danych, co utrudniało identyfikację osób, które nie wywiązały się z obowiązków podatkowych. Z kolei podstawy sieci rozległej WAN, umożliwiającej połączenie i wymianę danych między jednostkami organizacyjnymi resortu, zbudowano dopiero w 2001 r., zaś stopień wykorzystania danych informatycznych zawartych w systemie POLTAX na potrzeby kontroli podatników prowadzonej przez urzędy kontroli skarbowej był nikły.

W okresie objętym kontrolą (lata 1996-2001) zaległości podatkowe wzrosły z 5.271 mln zł 12.652 mln zł, to jest prawie dwuipółkrotnie. Na ich wysokość wpływ miały nie tylko czynniki obiektywne, takie jak trudna sytuacja ekonomiczna, upadłość podatników, brak składników majątkowych, z których można byłoby przeprowadzić egzekucję, ale także zaniechanie działań oraz brak należytej skuteczności organów skarbowych. W ocenie NIK, skuteczność ta byłaby większa, gdyby wcześniej zaczęły funkcjonować podsystemy POLTAX wspomagające kontrolę skarbową. Wdrożenie takiego systemu Ministerstwo Finansów przewiduje jednak dopiero w 2005 r.

9. Równie ważne jak sprawne pozyskiwanie dochodów, jest gospodarne dysponowanie środkami budżetowymi. Poświęcone temu zagadnieniu kontrole dały dość zróżnicowane wyniki. Izba krytycznie oceniła **gospodarkę budżetową i inwestycyjną wybranych placówek dyplomatycznych** [por. zał. Nr 3, str. 6]. Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie dysponowało bowiem rzetelnymi danymi o wykonaniu budżetu przez placówki zagraniczne. Ponadto nie sporządziło sprawozdań budżetowych według nowych zasad sprawozdawczych, zamieszczając w nich dane według zasad już nieobowiązujących. Dodać ponadto należy, że zarówno w placówkach, jak i w Ministerstwie, brakowało komputerowych programów finansowo-księgowych uwzględniających dokonaną zmianę przepisów.

W kontrolowanych placówkach, Ambasadzie RP w Berlinie i Konsulacie Generalnym w Chicago, nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji wydatków bieżących i udzielaniu zamówień publicznych. Środkami budżetowymi placówki dysponowały w sposób celowy i gospodarny. Istotne nieprawidłowości miały natomiast miejsce w realizacji wydatków inwestycyjnych, związanych z budową nowej siedziby Ambasady RP w Berlinie. Podjęta w 1998 r. przez MSZ decyzja o jej modernizacji, oparta na analizie kosztów i wielkości zatrudnienia, została w zasadniczy sposób zmieniona na etapie prac projektowych. Zatwierdzony w dwa lata później projekt budowlany zakładał wyburzenie istniejącego budynku i budowę całkowicie nowego obiektu, o dwukrotnie większej powierzchni. Jednak budowa nie została rozpoczęta z powodu braku środków, budynek w centrum Berlina, użytkowany wcześniej przez ambasadę, od lipca 2000 r. stał pusty, zaś sama ambasada funkcjonowała w tymczasowej siedzibie.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie posiadało analiz uzasadniających zwiększenie powierzchni użytkowej przyszłego obiektu z 7,3 tys.m^2 do 14,5 tys. m^2, a projekt budowlany zatwierdzono do realizacji, mimo braku środków na finansowanie przedsięwzięcia. Ponadto w umowie z niemiecką firmą architektoniczną znalazło się niekorzystne dla strony polskiej postanowienie, gwarantujące wypłaty kolejnych części wynagrodzenia nawet wówczas, gdy przewidziane umową prace nie będą wykonywane, zaś w umowach z niemieckimi inżynierami nie zamieszczono klauzuli o możliwości ich wypowiedzenia, w przypadku gdyby budowa nie doszła do skutku. Zdaniem NIK inwestycja ta, przewidziana do realizacji w latach 2001-2003 kosztem 168,5 mln zł, powinna zostać zaliczona do inwestycji wieloletnich i ujęta w wykazie stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej.

Z kolei w Konsulacie Generalnym RP w Chicago do czasu zakończenia kontroli, tj. do 25 października 2001 r., nie wyłoniono wykonawcy prac remontowych, mimo że MSZ już kilka lat wcześniej, biorąc pod uwagę zły stan techniczny budynków, uznało przeprowadzenie remontu za konieczne. Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na prace remontowe prowadzone były w sposób przewlekły. Mimo że złożone oferty obarczone były wadami prawnymi kwalifikującymi je do odrzucenia, MSZ nie podjęło decyzji w sprawie unieważnienia postępowań. Zdaniem NIK, kilkumiesięczna zwłoka w realizacji wniosków w tej sprawie, składanych przez Konsulat RP w Chicago, uniemożliwiała rozpoczęcie kolejnego postępowania w celu wyboru wykonawcy.

10. W przeciwieństwie do ustaleń kontroli, o której mowa wyżej, badanie **gospodarki budżetowej wybranych placówek zagranicznych** [por. zał. Nr 3, str. 11], przeprowadzone w 2002 r. w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i w 6 placówkach zagranicznych, dały podstawę do wyrażenia ogólnie pozytywnej opinii o realizacji budżetu, mimo stwierdzonych nieprawidłowości w sprawozdawczości, a także braku należytej staranności przy sporządzaniu przez placówki zagraniczne rozliczeń wydawanych wiz.

Gorzej natomiast oceniono w listopadzie 2002 r. zaawansowanie przygotowań do obsługi ruchu wizowego przez polskie urzędy konsularne w Rosji, na Białorusi i Ukrainie – po wprowadzeniu wiz z dniem 1 lipca 2003 r. Skalę przyszłych obowiązków służby konsularnej obrazowały szacunki Departamentu Konsularnego MSZ, z których wynikało, że po wprowadzeniu ruchu wizowego liczba wydawanych wiz zwiększy się około dwudziestokrotnie. Badania przeprowadzone w czterech urzędach konsularnych wykazały tymczasem, że do prac remontowych i modernizacyjnych związanych z przygotowaniem do obsługi ruchu wizowego przystąpiono jedynie w Moskwie. W placówkach konsularnych w Kijowie, Mińsku i Grodnie, do czasu zakończenia kontroli w październiku 2002 r., inwestycje i remonty planowane na 2002 r. nie zostały nawet rozpoczęte. W wyniku kontroli przeprowadzonej w MSZ stwierdzono ponadto, że opóźniona była również realizacja harmonogramu prac w pozostałych ośmiu urzędach, mających obsługiwać ruch wizowy – w Brześciu na Białorusi, w Kaliningradzie, Sankt Petersburgu i Irkucku w Rosji oraz w Charkowie, Lwowie, Łucku i Odessie na Ukrainie – a także prac przygotowawczych prowadzonych w MSZ.

W 2003 r. stan ten uległ pewnej poprawie. Minister Spraw Zagranicznych, w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, poinformował NIK, że do lutego 2003 r. rozpoczęto prace adaptacyjno-budowlane w czterech urzędach konsularnych, kontynuowano prace w Ambasadzie RP w Moskwie, w pięciu urzędach nastąpił postęp w przygotowaniach do prac adaptacyjnych, jednakże same roboty nadal nie zostały rozpoczęte. W Odessie i Irkucku nierozwiązany pozostawał problem siedziby urzędów konsularnych. Tak więc, mimo zintensyfikowania działań, w lutym 2003 r. wciąż istniała groźba niewykonania w terminie prac budowlanych oraz związanych z wyposażeniem urzędów konsularnych w sprzęt i system komputerowy, warunkujący powodzenie całego przedsięwzięcia.

Przestrogę w tym względzie winny stanowić ustalenia kontroli przeprowadzonej w Ambasadzie RP w Ałmaty, której Wydział Konsularny okazał się nieprzygotowany do wydawania wielokrotnie większej niż poprzednio liczby wiz – po wprowadzeniu w styczniu 2001 r. ruchu wizowego z Republiką Kazachstanu. Liczba wiz udzielanych przez służbę konsularną placówki w Ałmaty wzrosła z 1,7 tys. w 2000 r. do ponad 31 tys. w 2001 r., a ich wystawianie w początkowym okresie odbywało się ręcznie. Przeznaczone do obsługi ruchu wizowego komputery wraz z programem

zostały dostarczone do placówki dwa tygodnie po wprowadzeniu ruchu wizowego. Brak należytego przeszkolenia pracowników oraz błędy we wprowadzaniu danych ponadto spowodowały, że jeszcze w trzecim kwartale 2002 r. placówka miała istotne problemy w uzyskaniu wydruków zawierających rzetelne informacje o liczbie udzielonych wiz i opłatach za czynności wizowe.

11. W wyniku kontroli **zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego tworzących związek komunalny m. st. Warszawa, miasta stołecznego Warszawy i powiatu warszawskiego** [por. zał. Nr 3, str. 3], stwierdzono, że działania zarządów badanych jednostek, związane z zaciąganiem zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek były zgodne z przepisami prawa, a pozyskane tą drogą środki zostały wykorzystane na cele określone w uchwałach organów stanowiących jednostek oraz umowach zawartych z pożyczkodawcami (kredytodawcami). Zadłużenie poszczególnych jednostek objętych kontrolą nie przekroczyło w latach 2000-2002 poziomu określonego w *ustawie o finansach publicznych*, tj. 60% dochodów.

Również spłata zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek odbywała się na ogół zgodnie z warunkami określonymi w umowach. Gminy warszawskie i m.st. Warszawa regulowały zobowiązania terminowo, natomiast w powiecie warszawskim w objętych kontrolą latach zobowiązania wymagalne stanowiły 1,3%-2,3% zrealizowanych dochodów. Konstatując te fakty, NIK zwróciła jednak uwagę na wysokie tempo wzrostu zadłużenia, które z 457 mln zł na koniec 2000 r. wzrosło do 1.126 mln zł – według stanu na 30 czerwca 2002 r. Spowodowało to w konsekwencji znaczny wzrost wysokości rat spłacanych kredytów i pożyczek oraz potencjalnych kwot wynikających z udzielonych przez jednostki poręczeń. Utrzymanie podobnego tempa przyrostu zadłużenia w latach następnych może, zdaniem NIK, spowodować trudności z jego spłatą.

NIK wskazała ponadto na konieczność szczegółowej analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej przed zaciąganiem kolejnych zobowiązań oraz na potrzebę monitorowania zadłużenia komunalnych osób prawnych i zakładów opieki zdrowotnej, dla których kontrolowane jednostki były organami założycielskimi. Izba stwierdziła również, że po wejściu w życie *ustawy o ustroju m.st. Warszawy,* komisja rewizyjna Rady Miasta oraz komórki kontroli wewnętrznej w poszczególnych jednostkach powinny, w szerszym niż dotąd zakresie, objąć kontrolą zagadnienia związane z zadłużeniem.

12. Źródłem wielu nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami publicznymi jest nieprzestrzeganie zasad, formy i trybu udzielania zamówień publicznych. NIK już od wielu lat wskazuje na mniejsze i większe uchybienia niemal po każdej kontroli, w trakcie której badana jest ta problematyka. Wyjątkowo jaskrawe przypadki naruszania zasad obowiązujących w tej sferze ujawniono w wyniku kontroli **udzielania zamówień publicznych przez państwowe szkoły wyższe w latach 1999-2000** [por. zał. Nr 3, str. 87]. Badania obejmujące zlecenia, których kwoty stanowiły czwartą część wartości wszystkich zamówień udzielonych przez 31 uczelni różnych typów wykazały, że 56% skontrolowanych wydatków dokonanych zostało z naruszeniem zasad, form i trybu udzielania zamówień publicznych.

Znacznie zróżnicowana okazała się, w poszczególnych uczelniach, skala naruszeń przepisów *ustawy o zamówieniach publicznych.* W 2 uczelniach nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości, w 3 naruszenia przepisów miały miejsce w przypadku 3% wydatków, natomiast w 8 uczelniach sięgnęły one 53%-97% objętych kontrolą kwot. Tak duża skala nieprawidłowości w opinii NIK świadczy, z jednej strony, o lekceważeniu w wielu uczelniach przepisów regulujących wydatkowanie środków publicznych, z drugiej zaś – o braku skutecznego nadzoru nad gospodarowaniem owymi środkami. Należy dodać, że w 9 uczelniach udzielono 87 zamówień o łącznej wartości niemal 30 mln zł, w ogóle nie stosując przepisów ustawy.

W 29 spośród skontrolowanych uczelni dopuszczono się niemal wszystkich możliwych naruszeń przepisów ustawy. Zamówienia dzielono na części, omijając w ten sposób rygory obowiązujące przy zamówieniach o większej wartości. Udzielano ich podmiotom nieuczestniczącym w postępowaniu, co naruszało zasady uczciwej konkurencji. Nie traktowano równo oferentów, dowolnie posługując się kryteriami wyboru ofert. Wadliwie określano przedmiot zamówień, a w przypadku robót budowlanych – nie sporządzano kosztorysów inwestorskich. Nieprawidłowo opisywa-

no kryteria i sposoby oceny ofert, co stwarzało margines dowolności przy dokonywaniu wyborów. Stosowano niewłaściwe tryby udzielania zamówień, udzielano ich bez uzyskania koniecznej, w danym przypadku, zgody Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Nieprawidłowo dokumentowano przebieg postępowań, co utrudniało kontrolę ich prawidłowości. Nie stosowano się też do obowiązku odrzucania ofert w przypadkach przewidzianych *ustawą o zamówieniach publicznych*.

Stwierdzone nieprawidłowości, zdaniem NIK, dotykały fundamentalnych zasad udzielania zamówień, mających zapewnić racjonalne i efektywne wydatkowanie środków publicznych. Świadczyły one również o braku należytej troski osób dysponujących na uczelniach wspomnianymi środkami o ich wydatkowanie w sposób zapewniający przejrzystość postępowań przy udzielaniu zamówień publicznych. Ich występowaniu, w tak znacznej skali, sprzyjał także brak skutecznego nadzoru i kontroli. W latach 1999-2000 ministrowie nadzorujący badane szkoły wyższe nie kontrolowali prawidłowości udzielania zamówień i wydawania środków publicznych, a kontrole zewnętrzne dotyczące sfery zamówień, dokonywane przez inne podmioty, były sporadycznie.

Zdaniem NIK, w celu przeciwdziałania opisanym wyżej praktykom, właściwi ministrowie powinni kontrolować powinni, w sposób szczegółowy, prawidłowości udzielania zamówień. Kontrole powinny mieć także charakter dyscyplinujący osoby, którym powierzono dysponowanie środkami publicznymi. Samorządność uczelni zagwarantowana *ustawą o szkolnictwie wyższym* – stwierdziła Izba – wiąże się z odpowiedzialnością za sumienne stosowanie przepisów prawa i zarządzanie środkami publicznymi. Rektorzy uczelni, na których ciąży odpowiedzialność za racjonalne i zgodne z przepisami wydawanie owych środków, powinni powierzać zadania z tego zakresu osobom fachowo do tego przygotowanym, a organizacja zamówień winna gwarantować podejmowanie decyzji profesjonalnych i zgodnych z przepisami prawa.

13. W latach 1999-2001 przepisów *ustawy o zamówieniach publicznych,* w przypadku większości nabywanych, towarów i usług nie stosowała również TVP SA. Konkluzja taka stanowiła jedno z ustaleń kontroli **wypełniania przez Telewizję Polską SA obowiązków nadawcy publicznego** [por. zał. Nr 3, str. 44].

Postępowania przetargowe w spółce były prowadzone na podstawie wewnętrznego regulaminu z marca 1997 r. W październiku 1998 r. Zarząd TVP SA, mimo negatywnej opinii NIK, podjął decyzję o stosowaniu procedur przewidzianych w znowelizowanej *ustawie o zamówieniach publicznych*, jedynie w przypadku zamówień finansowanych z części przychodów (z opłat abonamentowych i za używanie niezarejestrowanych odbiorników). W ocenie NIK działanie, o którym mowa wyżej, nie znajdowało uzasadnienia, ponieważ nie ma możliwości wyodrębnienia środków uznawanych za publiczne, a wszystkie wydatki za wykonywanie robót budowlanych, dostaw lub usług ponoszone są przez TVP SA, przy udziale środków publicznych. Regulamin zawierał ponadto regulacje różniące się od zasad, form i trybu udzielania zamówień zawartych w ustawie. Nie respektowały one zasad jawności postępowania i równości w traktowaniu oferentów, nie zapewniały wyboru najkorzystniejszej oferty, a ponadto były nieprecyzyjne, wskutek czego mogły być w różny sposób interpretowane przez komisje przetargowe.

14. Działania niegospodarne, niecelowe i niezgodne z przepisami prawa ujawniono także podczas kontroli **realizacji zakupów inwestycyjnych i wyposażenia przez urzędy wojewódzkie oraz urzędy marszałkowskie w okresie 2000 – I półrocze 2001 r.** [por. zał. Nr 3, str. 13]. Miały one miejsce, aczkolwiek w zróżnicowanej skali, w 15 urzędach wojewódzkich i 14 marszałkowskich oraz w 2 gospodarstwach pomocniczych, tj. w 86% jednostek objętych kontrolą. W większości przypadków były to nieuzasadnione zakupy, brak rzetelności w podejmowanych działaniach, prowadzenie ewidencji księgowej niezgodnie z obowiązującymi zasadami, realizacja zamówień publicznych z naruszeniem procedur określonych w ustawie. Nieprawidłowości nie stwierdzono jedynie w 5 skontrolowanych jednostkach – Urzędzie Wojewódzkim w Kielcach, urzędach marszałkowskich w Poznaniu i Rzeszowie oraz dwóch gospodarstwach pomocniczych przy Urzędzie Wojewódzkim w Kielcach.

Wydatkowanie środków na zakupy inwestycyjne i wyposażenie w jednostkach objętych kontrolą na ogół nie zostało poprzedzone analizą potrzeb. Powodowało to m.in. niewykorzystywanie zakupionych środków, np. sprzętu komputerowego, mebli, jak również dokonywanie zakupów bez wystarczającego uzasadnienia. Przepisy prawa nie nakładają na wykonawców budżetu obowiązku sporządzania rzeczowych planów wydatków. Celowe i oszczędne gospodarowanie środkami budżetowymi wymaga jednak skonkretyzowania tego rodzaju wydatków w planach finansowo-rzeczowych urzędów. Tymczasem w 13 urzędach wojewódzkich i 12 marszałkowskich wydatki w poszczególnych grupach rodzajowych planowano wyłącznie w ujęciu wartościowym. Niejednokrotnie realizowano je niezgodnie z przyjętymi założeniami, przekraczając kwoty przewidziane na określone cele lub dokonując wydatków na cele nieujęte w planach. Naruszano także wewnętrzne zasady dotyczące zakupów, realizując je bez akceptacji lub na podstawie ustnych poleceń.

Warunki do niegospodarnego wydatkowania środków stwarzał m.in. brak regulacji określających zasady użytkowania samochodów, mieszkań służbowych i telefonów komórkowych. Obciążanie budżetów urzędów wojewódzkich i marszałkowskich kosztami eksploatacji tych składników wynikało często z braku wewnętrznych uregulowań dotyczących przydziału i korzystania z określonych środków przez ich pracowników.

Ujawniono ponadto przypadki przetrzymywania przestarzałych składników majątku i przechowywania w magazynach sprzętu sprawnego technicznie. Urzędy utrzymywały niezagospodarowane powierzchnie i biura użytkowane jedynie sporadycznie. W 7 urzędach stwierdzono uchybienia w udostępnianiu lokali innym użytkownikom. Do rażących należały przypadki ustalania zbyt niskich stawek czynszu, oddawania w użytkowanie powierzchni bez zwrotu kosztów, nierzetelnego rozliczania dochodów z najmu.

W 7 województwach stwierdzono nieprawidłowości w przekazywaniu organom samorządowym mienia w związku z reformą administracyjną kraju. Polegały one na błędnym dokumentowaniu i ewidencjonowaniu przejmowanego mienia przez służby księgowe urzędów marszałkowskich oraz opieszałym wydawaniu przez wojewodów decyzji w sprawie przekazania mienia tym jednostkom. Samorządy województw, otrzymując w wyniku reformy nowe zadania i kompetencje, nie dysponowały własną bazą lokalową, co znacznie utrudniało im funkcjonowanie, zwłaszcza w początkowej fazie działalności.

15. Z ustaleń kontroli **realizowania przez jednostki samorządu terytorialnego inwestycji własnych** [por. zał. Nr 3, str. 80] wynikało, że środki na inwestycje samorządowe wydatkowane były, w wielu przypadkach, z naruszeniem przepisów prawa. Skala i rodzaj nieprawidłowości świadczyły o powszechnym nieprzestrzeganiu *Prawa budowlanego* i *ustawy o zamówieniach publicznych*, a także o braku skutecznej kontroli ze strony organów administracji i nadzoru budowlanego.

Spośród 331 skontrolowanych inwestycji, 71 prowadzono z naruszeniem przepisów *Prawa budowlanego*. Najczęściej powtarzające się nieprawidłowości, to: niewłaściwe przygotowanie inwestycji od strony prawnej, braki w dokumentacji, rozpoczynanie robót bez uzyskania pozwolenia na budowę, realizowanie inwestycji niezgodnie z projektem budowlanym i wydanymi pozwoleniami, brak dzienników budów lub niewłaściwe ich prowadzenie, przekazywanie budynków do użytkowania bez powiadomienia właściwego organu o zakończeniu budowy oraz nieustanowienie inspektorów nadzoru lub powierzenie ich obowiązków osobom bez wymaganych kwalifikacji.

Przepisy *ustawy o zamówieniach publicznych* naruszane były nieco rzadziej – związane z tym nieprawidłowości stwierdzono w odniesieniu do 45 inwestycji. Tak więc udzielano m.in. zamówień bez stosowania tych przepisów, nieprawidłowo dokumentowano przebieg postępowań, stosowano niewłaściwy tryb udzielania zamówień, bądź zamówienie dzielono na części, zmieniano zakres przedmiotowy i terminy realizacji umów, a same umowy zawierano przed upływem 7 dni od dnia ogłoszenia informacji o wyborze oferty.

Województwa samorządowe i ich jednostki organizacyjne respektowały obowiązujące zasady gospodarowania środkami budżetowymi, w tym również środkami dotacji celowych. W powiatach występowały jednostkowe uchybienia. Poważne nieprawidłowości ujawniono natomiast w 24 gminach – w co drugiej spośród objętych kontrolą. Uchybienia wiązały się głównie z: brakiem jednoznacznych koncepcji prowa-

dzenia inwestycji, rozpoczynaniem prac bez uchwał organów stanowiących, brakiem wystarczających środków, wykorzystywaniem niezgodnie z przeznaczeniem dotacji i nierzetelnym ich rozliczaniem, a także niewystarczającą dbałością o interesy gminy przy zawieraniu umów z wykonawcami robót.

Problemem, tak jak i w przypadku ustaleń dokonanych przy okazji innych kontroli, był niezadowalający nadzór nad wykorzystaniem środków publicznych. Stwierdzono, że 7 spośród 10 skontrolowanych wojewodów w niewystarczającym stopniu interesowało się wykorzystaniem przyznanych dotacji. Ich działania w niektórych przypadkach ograniczały się wyłącznie do przeglądu efektów rzeczowych realizowanych inwestycji bądź sprowadzały się do formalnego rozliczenia dotacji, jedynie na podstawie dokumentów przedłożonych przez zainteresowane jednostki samorządowe.

16. O tym, że przystąpienie do inwestycji wymaga przygotowania i posiadania niezbędnych środków, organy samorządowe niejednokrotnie zdawały się zapominać. Z tego właśnie powodu nie spotkała się z pozytywną oceną **realizacja przez samorząd terytorialny inwestycji sportowych dofinansowanych z dopłat do gier losowych** [por. zał. Nr 3, str. 91], badana w 6 gminach województwa zachodniopomorskiego, w których w latach 1997-2001 prowadzone były tego rodzaju inwestycje wsparte środkami ze wskazanego źródła.

NIK wielokrotnie zwracała uwagę na zjawisko wstrzymywania rozpoczętych już inwestycji. W każdym przypadku przyczyną był brak środków, budowa obiektów sportowych wymaga bowiem znacznego zaangażowania finansowego, i to nie jednorazowego, ale najczęściej w okresie kilku lat. Istniały podstawy do podejrzeń, że kontrolowane jednostki dość nierozważnie podjęły się zadań znacznie przekraczających ich możliwości i potrzeby. W momencie przystąpienia do realizacji inwestycji najczęściej nie brano bowiem pod uwagę realnych możliwości finansowych. Skala przedsięwzięcia niejednokrotnie przekraczała lokalne potrzeby, a konieczność utrzymywania wybudowanych obiektów w znaczący sposób obciążała później przez długi czas budżety samorządów.

Ustalenia dokonane w trakcie kontroli potwierdziła te przypuszczenia. Po zbadaniu procesów inwestycyjnych, w wyniku których powstało 6 obiektów – 4 hale sportowe i 2 kryte pływalnie – NIK stwierdziła, że wnioski gmin o dofinansowanie inwestycji oparte były na nierealnych założeniach. Rady gmin podejmowały decyzje o rozpoczęciu inwestycji nie posiadając rzetelnej informacji o kosztach, jakie będzie musiał ponieść gminny budżet. W jednej z gmin rozpoczęto prace nawet bez wstępnego kosztorysu inwestorskiego. W toku realizacji 5 inwestycji zmieniono programy użytkowe i parametry budowanych obiektów. Rozszerzenie zakresu robót w 4 przypadkach spowodowało dwukrotne zwiększenie kosztów inwestycji i sprawiło, że zrealizowane obiekty znacznie odbiegały od projektów, stanowiących podstawę wniosków o dofinansowanie. Wzrost kosztów inwestycji praktycznie uniemożliwiał gminom uzyskanie dotacji w maksymalnej wysokości, czyli 33% lub 50% ich wartości, ponieważ umowy o dofinansowanie zawierane były na podstawie pierwotnych, niższych kosztorysów.

Rozpoczynając 5 spośród 6 badanych inwestycji, samorządy nie dysponowały środkami własnymi bądź dotacjami od innych podmiotów, w wysokości umożliwiającej terminowe zakończenie zadań. Brak wystarczających środków stał się przyczyną wstrzymywania prowadzonych prac. Powodowało to wydłużenie cyklu inwestycyjnego i generowało dodatkowe koszty. Stwierdzono, że przeszacowanie wartości wstrzymanych robót oraz ogrzanie hali, w której prowadzono prace w okresie zimowym, podczas gdy zgodnie z harmonogramem miały być one zakończone jesienią, zwiększyło koszty jednej z inwestycji o 29 tys. zł, innej zaś – aż o prawie 1,1 mln zł.

Mając na uwadze ustalenia kontroli, Izba wniosła o podjęcie przez ministra właściwego ds. kultury fizycznej i sportu działań w celu zmiany reguł dofinansowania inwestycji sportowych ze środków, o których mowa wyżej. W opinii Izby należałoby przyjąć zasadę, że inwestycje te dofinansowywane są po ich zakończeniu, a nie jak dotychczas – w trakcie trwania procesu inwestycyjnego.

17. Zbyt wolny i często w niezgodzie z pierwotnymi założeniami przebieg procesów inwestycyjnych finansowanych ze środków budżetowych – to główne ustalenia dokonane podczas kontroli **realizacji przez Centrum Sztuki Współczesnej w Warszawie odbudowy Zamku Ujazdowskiego i modernizacji Arsenału** [por. zał. Nr 3, str. 39]. Na skutek takich

właśnie okoliczności, adaptacja Zamku Ujazdowskiego na potrzeby Centrum nie została zakończona w zaplanowanym na 1993 r. terminie. W ocenie NIK winę za wydłużenie procesu inwestycyjnego ponosi zarówno Centrum, jak i kolejni ministrowie kultury.

Jak ustalono, na realizację inwestycji o wartości kosztorysowej około 12,9 mln zł, Centrum w latach 1992-2001 otrzymało 9,9 mln zł, czyli około 77% zaplanowanych środków. Tymczasem oszacowana dotacja na sfinansowanie pozostałych prac winna wynosić ponad 10 mln zł, w tym 5,5 mln na odbudowę Zamku. Powodem mniejszego zawansowania robót, niż wynikałoby to z kosztorysu, było sfinansowanie z otrzymanych środków, bez zgody dysponenta środków, m.in. dodatkowych prace zwiększających zakres rzeczowy inwestycji. Należy także zauważyć, że środki nie wpływały zgodnie z ustalonym harmonogramem. W latach 1999-2001 na realizację inwestycji przewidziano dotację w kwocie 3,6 mln zł, z czego do końca września 2001 r. Centrum otrzymało 843 tys. zł.

Kolejni ministrowie kultury z jednej strony nie zapewniali środków budżetowych w rozmiarach umożliwiających zakończenie prac w zaplanowanym terminie, z drugiej zaś – tolerowali nieprawidłowości, nie wywiązując się z obowiązków nadzorowania przebiegu realizacji inwestycji. Stwierdzono, że Centrum ze środków na inwestycję finansowało w latach 1999-2001 wydatki bieżące, m.in. opłaciło zakup wyposażenia, wynagrodzenie portierów, magazyniera i archiwisty, prace związane z czasowym udostępnieniem niewykończonych sal na cele wystawowe. Zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane udzielano z naruszeniem przepisów *ustawy o zamówieniach publicznych*. Centrum nie dopełniło też obowiązku zwrotu do budżetu państwa niewykorzystanej w 1999 r. dotacji, finansując z niej wydatki inwestycyjne w roku następnym.

Z powodu przewlekłości procesu inwestycyjnego, ciągnącego się ponad 20 lat, opracowana w 1988 r. dokumentacja adaptacji Zamku uległa dezaktualizacji, m.in. ze względu na zmiany w technologii, starzenie się pierwotnie planowanego wyposażenia i zmiany funkcji użytkowych pomieszczeń. Spowodowało to konieczność opracowania nowych projektów i poniesienia z tego tytułu dodatkowych kosztów. Okazało się ponadto, że Centrum nie dysponowało kompletną i aktualną dokumentacją inwestycyjną, umożliwiającą określenie niezbędnych nakładów w poszczególnych latach i terminu zakończenia inwestycji. Nie posiadało również dokumentacji inwestycyjnej modernizacji Arsenału, tj. zezwolenia na rozpoczęcie prac i wymaganej dokumentacji stanowiącej podstawę jego wydania.

Skala i zakres stwierdzonych nieprawidłowości świadczyły o nieskutecznym nadzorze kolejnych ministrów kultury nad przebiegiem procesu inwestycyjnego i gospodarowaniem przez Centrum środkami publicznymi. W związku z tym Izba przypomniała, iż dysponenci środków budżetowych mając obowiązek nadzorowania i kontrolowania całości gospodarki finansowej podległych jednostek, winni nie rzadziej niż raz w kwartale dokonywać oceny m.in. prawidłowości wykorzystania udzielonych dotacji.

18. Przykładów działań niezgodnych z prawem, podejmowanych z naruszeniem zasad gospodarności dostarczyła kontrola **realizacji inwestycji pn. „Usunięcie zanieczyszczeń po wojskach niemieckich i po wojskach Federacji Rosyjskiej zagrażających ujęciu wody pitnej i żeglowności toru wodnego Szczecin-Świnoujście, Basen Portowy Mulnik”** [por. zał. Nr 3, str. 36], poświęcona głównie ocenie gospodarowania środkami publicznymi przeznaczonymi na doprowadzenie basenu „Mulnik” do stanu, w którym akwen ten będzie przydatny dla żeglugi i bezpieczny dla obywateli.

Izba krytycznie oceniła przebieg i finansowanie prowadzonych prac. Stwierdzono, że ponad połowa z 8,1 mln zł środków publicznych wydatkowana została niegospodarnie, bądź z naruszeniem przepisów prawa. Urząd Miasta Świnoujście zapłacił m.in. za wydobycie większej liczby wraków, niż miało to miejsce w rzeczywistości, a także za nieprzeprowadzoną rozbiórkę zniszczonego nadbrzeża oraz za wydobycie min morskich i utylizację bojowych środków chemicznych, mimo że prace te powinny być wykonane nieodpłatnie przez właściwe służby wojskowe. Ponadto zawyżone zostały koszty organizacji placu budowy, przygotowania schronów dla ludzi i pogłębienia akwenu.

Wybierając, w wyniku przetargu, na wykonawcę robót Polskie Ratownictwo Okrętowe, Urząd nie zadbał o sporządzenie kosztorysu inwestorskiego, za-

akceptował też późniejsze niekorzystne zmiany w postanowieniach zawartej umowy. W rezultacie zrezygnowano z pogłębienia basenu, podjęto za dodatkową opłatą szereg nowych prac, zaś termin zakończenia robót przesunięto o rok. Działania te naruszały w sposób rażący przepisy *kodeksu cywilnego* i *ustawy o zamówieniach publicznych*, które stanowią, że w przypadku wynagrodzenia ryczałtowego przyjmujący zamówienie nie może żądać jego podwyższenia, choćby zmienił się zakres i koszt prac. Przepisy, o których jest mowa, zakazują ponadto wprowadzania do umowy nowych, niekorzystnych dla zamawiającego postanowień, jeżeli dla ich uwzględnienia należałoby zmienić treść oferty, na podstawie której dokonano wyboru oferenta.

Ustalono, iż Polskie Ratownictwo Okrętowe, mimo że wygrało przetarg, zadowoliło się niespełna jedną siódmą ogólnej kwoty wynagrodzenia, zlecając resztę prac licznym podwykonawcom. Firma ta ustanowiła kierownikiem robót swego byłego pracownika, właściciela przedsiębiorstwa „Nautilus", które ze względu na 50 procentowy udział w łącznym wynagrodzeniu stało się w rzeczywistości głównym wykonawcą zamówienia. Wśród podwykonawców znalazła się m.in. firma należąca do córki właściciela „Nautilusa" oraz firma będąca własnością syna zastępcy dyrektora PRO.

Związki między wykonawcą i podwykonawcami uzasadniały – w ocenie NIK – zaliczenie inwestycji do przedsięwzięć zagrożonych korupcją. Zatrudnianie przez podwykonawców pracowników Polskiego Ratownictwa Okrętowego przy realizacji prac zleconych im przez PRO mogło wskazywać, iż celem generalnego wykonawcy było umożliwienie pracownikom, w tym członkom kierownictwa, osiągnięcia dodatkowych dochodów. Warto zauważyć, iż zdaniem dyrektora PRO praktykę taką usprawiedliwiała niemożność zapewnienia pracownikom płac adekwatnych do ich kwalifikacji.

Powstanie nieprawidłowości umożliwiły zarówno zaniedbania inwestora, nierzetelne wykonywanie obowiązków przez inspektora nadzoru, który akceptował odbiór niewykonanych prac, jak również brak skutecznego nadzoru ze strony dysponentów środków i właściwego koordynowania działań przez pełnomocnika wojewody ds. zagospodarowania mienia przejętego od wojsk Federacji Rosyjskiej.

W związku z ustaleniami kontroli władze miejskie zawiadomiły wykonawcę o odstąpieniu od umowy i rozpoczęły przygotowania do wszczęcia nowego postępowania przetargowego w celu wyboru firmy, która dokończy prace w basenie „Mulnik". Dotychczasowy generalny wykonawca został wezwany do zwrotu nadpłaconej przez inwestora kwoty. Sprawa ta, w związku z nieuznaniem roszczeń przez wykonawcę, rozstrzygana jest na drodze sądowej.

19. Skuteczna okazała się pomoc finansowa udzielona z budżetu państwa gospodarstwom rolnym i rodzinom rolniczym, poszkodowanym w 2000 r. w wyniku klęsk żywiołowych, a szczególnie długotrwałej suszy. Z ustaleń kontroli **prawidłowości ustalania i wykorzystania środków finansowych z budżetu państwa na łagodzenie skutków klęsk żywiołowych w 2000 r.** [por. zał. Nr 3, str. 67] wynika, że pomoc m.in. w postaci dopłat do oprocentowania kredytów obrotowych i inwestycyjnych, ulg w opłatach składek Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i podatku rolnego oraz zasiłków bezzwrotnych udzielonych w ramach pomocy społecznej – przyczyniła się w istotnej mierze do wznowienia produkcji w kilkudziesięciu tysiącach gospodarstw rolnych.

NIK stwierdziła, że zarówno przepisy ustaw i wydanych do nich rozporządzeń, jak i przepisy wewnętrzne banków udzielających kredyty na odtworzenie produkcji rolnej z dopłatami Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa stworzyły korzystne warunki do prawidłowego wykorzystania środków budżetowych. Nie budziła krytycznych uwag legalność pomocy udzielonej poszkodowanym rolnikom przez skontrolowane urzędy gmin oraz jednostki terenowe Agencji i KRUS. Gospodarnie rozdysponowana została dotacja celowa, przeznaczona na pomoc dla rodzin rolniczych, które w wyniku klęski suszy znalazły się w trudnej sytuacji materialnej. NIK krytycznie oceniła jednak brak jednolitych kryteriów podziału tej stosunkowo niewielkiej kwoty między uprawnione rodziny.

Krytycznie oceniono również sposób organizowania pomocy dla rolników. Powszechnym zjawiskiem było szacowanie szkód przez komisje terenowe złożone z osób powołanych nie przez wojewodów, ale przez inne organy lub nawet organizacje społeczne. Osoby te przeważnie nie posiadały specjalistycznego przygotowania w dziedzinie likwidacji szkód w rolnic-

twie, wskutek czego część szacunków okazała się niewiarygodna. Także zaniedbania organizacyjne ze strony wojewodów i podległych im służb stwarzały możliwość zaistnienia przypadków korupcji, zwłaszcza przy przyznawaniu preferencyjnych kredytów. Natomiast brak jednolitych kryteriów i metodologii szacowania szkód spowodował, że komisje nie były w stanie szybko i jednoznacznie określić ani wielkości szkód, ani też liczby rolników kwalifikujących się do skorzystania z pomocy finansowej. Ostateczne listy uprawnionych ustalono, według niejasnych kryteriów, dopiero na szczeblu wojewódzkim.

Za niewystarczający uznała NIK nadzór nad wydatkowaniem środków sprawowany przez wojewodów i podległe im służby, Agencję oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Urzędy wojewódzkie nie badały rzetelności działań komisji szacujących straty, nie prowadziły też kontroli wydatkowania publicznych środków na pomoc dla poszkodowanych. Kontrola wykorzystania środków ograniczała się do analizy informacji i sprawozdań składanych przez gminy. Nadzór Ministerstwa nad realizacją przez Agencję programu dopłat do oprocentowania kredytów, a także nad szacowaniem strat sprowadzał się głównie do tworzenia instrumentów dyscyplinujących oraz do weryfikacji wniosków wojewodów o uruchomienie linii kredytowych. Z kolei Agencja w 2000 r. w ogóle nie kontrolowała udzielania kredytów przeznaczonych na łagodzenie skutków klęsk żywiołowych, zaś w I półroczu 2001 r. przeprowadziła tylko jedną taką kontrolę.

20. Nadal nie funkcjonuje właściwie system wspierania środkami budżetowymi badań naukowych. Prowadząca do takiego wniosku kontrola **wydatkowania środków budżetowych na finansowanie (dofinansowanie) przez Komitet Badań Naukowych projektów badawczych podejmowanych na wniosek organów administracji rządowej** [por. zał. Nr 3, str. 42] kontynuowała tematykę badaną przez NIK na przełomie lat 1996-1997. Negatywnie została wówczas oceniona, niezgodna z obowiązującymi przepisami prawa, praktyka pełnego finansowania takich projektów przez KBN. Projekty te były bowiem w rzeczywistości pracami badawczo-rozwojowymi podejmowanymi wyłącznie na podstawie wniosków organów administracji rządowej i na ich potrzeby. Mogły zatem być co najwyżej przez Komitet dofinansowywane. Jednocześnie sposób organizacji i finansowania tych projektów nie zapewniał efektywnego wykorzystania środków. Wnioskodawca projektu, nieponosząc na jego wykonanie żadnych kosztów, nie był w istocie zainteresowany wynikami badań. Jego nadzór sprowadzał się zazwyczaj do czysto formalnych rozliczeń okresowych i końcowych, dokonywanych bez sprawdzania zgodności wydatkowania środków z zawieranymi umowami. Konsekwencją tego były m.in. opóźnienia w realizacji projektów i nierzetelność przedkładanych przez wykonawców rozliczeń, a ponadto niedostateczne wykorzystanie wyników w praktyce.

W wyniku kontroli podjęto działania mające na celu dostosowanie finansowania projektów zamawianych do przepisów *ustawy o Komitecie Badań Naukowych*. Zakończona w 2002 r. kontrola wykazała jednak, że wprowadzone zmiany nie przyniosły, jak dotąd, zadowalających rezultatów. Projekty, których finansowanie podjęto na wniosek organów administracji rządowej, nie spełniały nadal swoich podstawowych funkcji, tzn. nie służyły rozwiązywaniu istotnych problemów społeczno-gospodarczych kraju czy regionu, stanowiąc w znacznym zakresie formę dodatkowego dofinansowania realizujących te projekty jednostek badawczych i badawczo-rozwojowych.

Ocena taka dotyczyła głównie projektów badawczych realizowanych jeszcze na poprzednio obowiązujących zasadach. Tym niemniej krytyczne uwagi NIK odnosiły się także do projektów podjętych na zasadach współfinansowania. KBN, uchwalając nowe zasady finansowania projektów zgłaszanych przez organy administracji rządowej, pozostawił im bowiem całkowitą swobodę w ustalaniu zakresu partycypacji. W rezultacie na 25 dotychczas ustanowionych projektów celowych zamawianych, w 14 udział własny wnioskodawcy nie przekraczał 15%, w 9 kolejnych – 25%, w sposób znaczący odbiegając od obowiązującego w tym czasie dla wnioskodawców projektów celowych pułapu ustalonego na poziomie 50% kosztów prac badawczych.

Tryb rozstrzygania konkursów na realizację projektów nie zapewniał wyboru oferty najkorzystniejszej. W przypadku połowy skontrolowanych projektów konkurs rozstrzygnięto, mimo nadesłania tylko jednej oferty. Samego wyboru ofert dokonywano z naruszeniem ustalonych zasad. I tak, wobec odmowy rozpatrzenia lub negatywnej opinii wyrażo-

nej przez właściwy zespół KBN, oferty przekazywano do oceny innemu zespołowi. Izba stwierdziła, że w 178 przypadkach wypłacono zaliczki wykonawcom projektów, którzy nie rozliczyli się z zaliczek udzielonych poprzednio, a KBN nie wyegzekwował zwrotu 2.017,2 tys. zł wykorzystanych niezgodnie z ich przeznaczeniem. Ponadto w kontrolowanych jednostkach wydatkowano na wynagrodzenia osób niebędących wykonawcami projektów, zakup nieplanowanej aparatury naukowo-badawczej, a także na podróże zagraniczne nieujęte w harmonogramach wykonania badań oraz kosztorysach, łącznie 800 tys. zł.

Uwagę zwracał fakt, iż tylko niewielka część kończonych projektów znajdowała konkretne zastosowanie. W przypadku trzech na cztery skontrolowane projekty badawcze zamawiane, rezultatem wykonanych prac były publikacje i prezentacje wyników na konferencjach naukowych i seminariach. Brak pełnego wdrożenia opracowanych technologii bądź wyrobów spowodowany był najczęściej niedostatkiem środków w skali umożliwiającej wykorzystanie ich wyników w praktyce. Także w blisko połowie realizowanych obecnie projektów w umowach na ich wykonanie nie przewidziano w ogóle środków na wdrożenia.

21. W pełni zadowalających efektów nie przyniosło również **wykorzystanie środków budżetowych na realizację zadań w zakresie postępu biologicznego w produkcji roślinnej** [por. zał. Nr 3, str. 72], mimo iż program hodowli roślin w latach 1996-2000, w ramach którego Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozdysponował 198,3 mln zł, został przeprowadzony prawidłowo.

W jego wyniku m.in. wytypowano 18 jednostek realizujących programy hodowli roślin, wprowadzono nowy system ich wyceny oraz okresowego monitorowania. W badanym okresie lat 1999-2002 (I półrocze), następstwem prac hodowlanych prowadzonych przez Instytut Hodowli i Aklimatyzacji Roślin było m.in. wpisanie do rejestru 28 nowych odmian roślin rolniczych oraz zgłoszenie do badań rejestrowych kolejnych 98 odmian. Znaczące rezultaty uzyskał również Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych, czego dowodem było m.in. wpisanie do rejestru 430 nowych odmian krajowych i 603 zagraniczne.

Zakończony w 2000 r. program promujący postęp biologiczny nie doczekał się jednak kontynuacji. Brak nowej strategii działania, a także wprowadzone zmiany i opóźnienia w wydaniu aktów wykonawczych do znowelizowanych *ustaw o nasiennictwie i o ochronie roślin uprawnych*, utrudniały spółkom hodowli roślin realizację ich zadań. Nie stworzono m.in. warunków do prowadzenia dalszych prac doświadczalnych po zarejestrowaniu ważnych gospodarczo odmian gatunków roślin, nie zakończono procesu łączenia spółek hodowli roślin dla poprawy ich efektywności ekonomicznej, nie została też nawiązana bliższa współpraca spółek hodowlanych IHAR i Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, co ułatwiłoby tym drugim dostęp do wyników prac badawczych prowadzonych przez Instytut.

Stwierdzono, że w planowaniu, przekazywaniu i wykorzystaniu dotacji budżetowych wspierających postęp biologiczny wystąpiły błędy. W latach 2000-2001 nie wykorzystano części dotacji, dzięki którym możliwe było obniżenie ceny sprzedaży kwalifikowanego materiału do siewu i sadzenia. Jednocześnie ilość sprzedanego materiału siewnego zbóż zmalała z 242 tys. ton w 1999 r. do 175 tys. ton w 2001 r. Niekorzystnym zjawiskiem było również zmniejszanie się w spółkach Agencji areału upraw nasiennych. Wobec podyktowanego wymogami agrotechniki 4-letniego cyklu wymiany materiału siewnego, ówczesny stan jego produkcji pozwalał na odnowienie ziemniaka co 39 lat, żyta co 29 lat, owsa co 11 lat, zaś pszenicy co 7 lat. Na skutek zmniejszania środków budżetowych, zakres prac hodowlanych i urzędowych badań odmian roślin uprawnych ograniczony został do poziomu niezabezpieczającego potrzeb rolnictwa. Nastąpił też istotny spadek liczby nowo rejestrowanych polskich odmian, przy znacznym wzroście liczby rejestrowanych zagranicznych odmian roślin uprawnych.

Zdaniem NIK, nie wszystkie środki budżetowe pozostające w dyspozycji Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych zostały wykorzystane w sposób prawidłowy. Ustalono, że w ewidencji 4 stacji doświadczalnych oceny odmian nie wyodrębniono kosztów działalności badawczo-doświadczalnej objętych dotacją budżetową od pozostałych kosztów, a w 4 spośród 28 gospodarstw pomocniczych środkami z dotacji przeznaczonymi na badania urzędowe sfinansowano inne zobowiązania, m.in. podatkowe. Przyczyną tego postępowania było zbyt późne prze-

kazywanie dotacji budżetowych przez dysponenta środków oraz brak własnych środków na prowadzenie badań.

22. Do powstania infrastruktury rynkowej, umożliwiającej eliminację pośredników między producentem i konsumentem oraz uporządkowanie obrotu towarowego, doprowadzić miały resortowe programy Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz rządowy program budowy i rozwoju rynków hurtowych. Z ustaleń kontroli **wykorzystania środków publicznych na tworzenie rynków hurtowych i giełd** [por. zał. Nr 3, str. 68] wynika jednak, że podstawowe założenia tych programów nie zostały zrealizowane.

W 1999 r., w celu usystematyzowania koncepcji rynków hurtowych, Ministerstwo przygotowało projekt „Rządowego programu budowy i rozwoju rynków hurtowych i Warszawskiej Giełdy Towarowej – I etap". W programie tym założono m.in. utworzenie w dużych aglomeracjach miejskich – w Broniszach koło Warszawy, Wrocławiu, Lublinie, Gdańsku, Poznaniu, Będzinie i Łodzi – 7 rynków hurtowych, które uzyskały gwarancje i poręczenia Skarbu Państwa na zaciągnięte kredyty.

Znaczące zaangażowanie w te przedsięwzięcia środków agencji rządowych, sięgające 65% kapitału akcyjnego, nie przyniosło oczekiwanych efektów. Źródłem wysokich strat była głównie obsługa drogich kredytów inwestycyjnych i wysokie koszty amortyzacji niewykorzystanego w większości majątku. Niska efektywność wykorzystania środków miała także związek z brakiem jednoznacznej i konsekwentnie realizowanej koncepcji budowy rynków hurtowych oraz znikomym zainteresowaniem ich rozwoju ze strony samorządu terytorialnego i administracji publicznej. Kolejne przyczyny narastającego deficytu, to m.in.: błędne prognozy wielkości obrotu towarowego w regionach, likwidacja, w wyniku pojawienia się nowych wielkich sieci handlowych, małych i średnich punktów sprzedaży detalicznej, dla których rynki hurtowe miały być głównym źródłem zaopatrzenia w towary. Do przyczyn tych należy także zaliczyć błędną ocenę możliwości wykorzystania lokalnych źródeł finansowania zamierzeń inwestycyjnych, co spowodowało niezakończenie inwestycji w Broniszach, Wrocławiu i Lublinie oraz brak możliwości terminowej obsługi kredytów inwestycyjnych. Przy projektowaniu inwestycji nie została uwzględniona potrzeba finansowania infrastruktury komunikacyjnej, nie wzięto też pod uwagę przyzwyczajenia kupujących i sprzedawców do handlowania na dotychczas istniejących targowiskach.

Dla określenia kierunków dalszych działań, m.in. prowadzących do uzyskania przez spółki tworzące rynki hurtowe samodzielności finansowej, Ministerstwo opracowało „Rządowy program budowy i rozwoju rynków hurtowych – II etap", obejmujący 11 spółek. W programie, który Rada Ministrów przyjęła w czerwcu 2001 r., założono że do precyzowania kierunków i koncepcji rozwoju rynków hurtowych włączone zostaną agencje rządowe. Przyjęto również, że zaangażowanie finansowe owych agencji będzie miało charakter doraźny, a podmioty gospodarcze objęte II etapem rządowego programu powinny same finansować swą dalszą działalność, m.in. na podstawie funduszy pozyskanych w wyniku emisji akcji skierowanej do użytkowników rynku, bez udziału budżetu państwa i środków agencji rządowych.

23. Poprawiło się natomiast **gospodarowanie środkami specjalnymi Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu przeznaczonymi na rozwijanie sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych** [por. zał. Nr 3, str. 43], a pochodzącymi z dopłat do stawek w grach liczbowych. Poprawa ta, jak wynika z ustaleń kontroli, nastąpiła zarówno w Urzędzie, jak i w stowarzyszeniach kultury fizycznej i sportu. Na podkreślenie zasługuje minimalna liczba ujawnionych przypadków wykorzystania dofinansowania w sposób niezgodny z jego przeznaczeniem.

Urząd w 2000 r. oraz I półroczu 2001 r. podjął różnego rodzaju działania o charakterze usprawniającym i dyscyplinującym gospodarowanie środkami specjalnymi. Izba pozytywnie oceniła przyznawanie, wykorzystywanie i rozliczanie tych środków w skontrolowanych stowarzyszeniach, wyróżniając uczniowskie kluby sportowe za dbałość o przekazany im sprzęt sportowy oraz pełne i właściwe jego wykorzystanie. Izba zwróciła jednak uwagę na fakt, że Urząd realizując tak istotne zadania nie znał ani rzeczywistej liczby tych klubów, ani też stanu ich wyposażenia w sprzęt sportowy i stopnia jego faktycznego wykorzystania.

Kontrola wykazała również występowanie nieprawidłowości, ujemnie wpływających na efektywność gospodarowania tymi środkami. Dotyczyło to w szcze-

gólności nieprecyzyjnego formułowania tematyki zlecanych zadań i treści zawieranych umów, nadmiernego zlecania zadań jednostkom, które podzlecały je innym organizacjom i stowarzyszeniom, nieprzestrzegania zasad i trybu udzielania zamówień publicznych oraz zasad rachunkowości. Koszty obsługi realizowanych zadań, mimo że kształtowały się na relatywnie wysokim poziomie, nadal systematycznie rosły, do czego przyczyniły się m.in. ujawnione przypadki bezpodstawnego zaliczania do nich niektórych wydatków. Krytyczne uwagi dotyczyły ponadto niewykonywania przez Urząd, w sposób skuteczny, nadzoru nad wykorzystywaniem dofinansowania przeznaczonego na wykonanie zleconych zadań. W związku z tym, że zleceniobiorcy również nie nadzorowali i nie kontrolowali realizacji zadań – ich bezpośredni i faktyczni wykonawcy pozostawali praktycznie poza jakąkolwiek kontrolą.

Krytyczne uwagi dotyczyły także niepodjęcia przez Ministrów Edukacji Narodowej i Finansów, a także Prezesa UKFiS, działań umożliwiających zrealizowanie wniosków NIK z wcześniejszych kontroli. Dotyczyły one znowelizowania *ustaw o grach liczbowych* i *o finansach publicznych*, przez wprowadzenie do nich takich zmian, dzięki którym do środków specjalnych mogłyby być stosowane przepisy *ustawy o finansach publicznych*, odnoszące się do dotacji budżetowych i określające szczegółowe zasady i tryb dofinansowywania zadań, tryb składania wniosków oraz przekazywania środków i ich rozliczania. Do czasu zakończenia kontroli wnioski te nie zostały zrealizowane.

Trudna sytuacja finansowa państwa i dalsze zmniejszenie wydatków budżetowych na kulturę fizyczną i sport – stwierdziła NIK – wymagają zintensyfikowania działań, w celu wyeliminowanie nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami specjalnymi UKFiS, stanowiącymi dominującą pozycję w środkach publicznych przeznaczanych na rozwijanie sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych.

24. Ogólnie pozytywnie oceniła NIK **finansowanie ze środków budżetu państwa wypoczynku letniego dzieci i młodzieży** [por. zał. Nr 3, str. 37], w formie dotacji udzielonych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu oraz – za pośrednictwem kuratorów oświaty – przez urzędy wojewódzkie. Tym niemniej Izba sformułowała wiele krytycznych uwag, dotyczących m.in. udzielania zleceń na organizowanie wypoczynku, dokumentowania podejmowanych działań, a także wykorzystania i rozliczania dotacji.

Ministerstwo nie dysponowało danymi w zakresie umożliwiającym ocenę, czy organizatorzy wypoczynku spełniali wszystkie warunki wymagane przepisami prawa, a także czy przestrzegana była zasada, w myśl której pierwszeństwo w korzystaniu z wypoczynku finansowanego z budżetu państwa przysługuje sierotom, wychowankom placówek opiekuńczo-wychowawczych, dzieciom z rodzin zastępczych, wielodzietnych, żyjących w trudnych warunkach materialnych. Brak tych danych uniemożliwiał faktycznie dokonanie rzetelnej oceny prawidłowości dysponowania środkami przeznaczanymi na wspomniany cel.

NIK zwróciła uwagę na brak współdziałania dysponentów środków budżetowych w przypadku finansowania tych samych zadań i tych samych organizatorów wypoczynku. Większość z nich uzyskiwała dofinansowanie kolonii i obozów z kilku różnych źródeł, zaś dysponenci nie mieli informacji o ofertach składanych innym dysponentom, zawieranych umowach, a także rozeznania co do ogólnych kwot trafiających do poszczególnych organizatorów. W konsekwencji oferty kierowane do różnych dysponentów zawierały odmienne dane, które nie były następnie poddawane analizie. Umożliwiało to organizatorom wyliczanie, praktycznie w sposób dowolny, planowanych kosztów wypoczynku, określanie liczby uczestników, źródeł i kwot dofinansowania.

Ponad połowa umów zawartych przez kuratoria oświaty została przygotowana nieprawidłowo. Nie określono m.in. w sposób precyzyjny zadań oraz wymogów związanych z rozliczeniem dotacji. Umowy zawierane były już po rozpoczęciu turnusów, a nawet po ich zakończeniu. Uniemożliwiało to właściwe planowanie wypoczynku i wykluczało bieżącą kontrolę realizacji zadań. Podstawową formą rozliczenia organizatorów wypoczynku z otrzymanych dotacji była analiza zbiorczego sprawozdania finansowego, dokonywana przez dysponentów. Nie wymagali oni jednak przedłożenia dokumentacji źródłowej wydatków, co umożliwiało sporządzanie rozliczeń niezgodnych ze stanem faktycznym. Dodać należy, że część umów nie zawierała opisu zadania, terminów i liczby uczestników wy-

poczynku, np. jako miejsce realizacji zadania podawano „teren całej Polski", a jako termin realizacji zlecenia – „okres wakacji letnich".

Stwierdzono również liczne nieprawidłowości w rozliczaniu dotacji. Zleceniodawcy akceptowali rozliczenia niezawierające pełnego potwierdzenia realizacji zadań i wykorzystania dotacji. Szczególnie krytycznie Izba oceniła zaniechanie przez część organizatorów wypoczynku obowiązku prowadzenia wyodrębnionej ewidencji finansowo-księgowej środków z dotacji. Tworzyło to bowiem warunki do sankcjonowania działań niegospodarnych. Ujawniono również nieuzasadnione łączenie środków otrzymanych z dotacji z rozliczeniami wewnątrzorganizacyjnymi, co w znacznej skali miało miejsce w jednostkach organizacyjnych ZHP.

Wszystkie te nieprawidłowości mogły mieć miejsce m.in. z tego powodu, że kontrole, którymi Ministerstwo oraz kuratoria obejmowały corocznie ok. 1,5 tys. placówek, ograniczały się do badania realizacji programów wychowawczych i bezpieczeństwa dzieci. Zaniechano natomiast kontroli wydatkowania środków, mimo iż przewidywały to postanowienia umów zawartych z organizatorami wypoczynku, a także obowiązki dysponentów, określone w *ustawie o finansach publicznych.*

Gospodarowanie majątkiem publicznym

2.

Wprowadzenie

2.

Kontrole związane z zarządzaniem publicznym majątkiem, wraz z badaniami w sferze finansów, stanowią jedno z głównych zadań NIK, powołanej do kontrolowania działalności organów administracji rządowej, NBP, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Izba ma także uprawnienia do kontrolowania działalności organów i jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego oraz działalności innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek, środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa. NIK w pełni z tych uprawnień korzysta. W dziedzinie gospodarowania majątkiem publicznym przedmiotem badań jest nie tylko zarządzanie mieniem państwowym i mieniem samorządu terytorialnego, ale także specyficzna forma tego zarządzania – restrukturyzacja oraz prywatyzacja pojedynczych podmiotów i całych gałęzi gospodarki.

W latach 2000-2001 tym zagadnieniom poświęcono około 30 kontroli, zaś w 2002 r. – kolejnych 13. Badając różnorodne kwestie, osadzone w rozlicznych kontekstach gospodarczych, społecznych, prawnych, śledząc procesy zachodzące w gospodarce i życiu publicznym, Izba zgromadziła materiał umożliwiający formułowanie nie tylko wniosków odnoszących się do konkretnych kontroli, ale i refleksji ogólniejszej natury. Umożliwił on niejednokrotnie rozpoznanie głębszych przyczyn nieprawidłowych działań i zachowań, a także wskazanie sprzyjającym im mechanizmów oraz okoliczności.

Kontrole, których przedmiotem było gospodarowanie publicznym majątkiem skłaniały do wniosku, że w wielu przypadkach interesy Skarbu Państwa nie były właściwie respektowane. Brakowało troski o powierzone mienie, staranności i rzetelności w podejmowanych działaniach. Ocenie takiej nie przeczył nawet osiągany zysk, ponieważ przy należytym zarządzaniu i większej gospodarności wyniki finansowe mogłyby być znacznie lepsze. Tak właśnie było np. w przypadku PPUP „Poczta Polska", którego kierownictwo, wskutek zawarcia niekorzystnych umów na dostawę materiałów i usług, dopuściło do nieuzasadnionego wzrostu kosztów działalności, a także PP „Porty Lotnicze", w ktorym NIK ujawniła, poza nierzetelnym i nieracjonalnym gospodarowaniem majątkiem przedsiębiorstwa, także zagrożenie korupcją. Izba stwierdziła w konkluzji, że wszystkie te nieprawidłowości wystąpiły przy biernej postawie organów założycielskich i rad nadzorczych. Zdaniem NIK, znaczną część odpowiedzialności za niegospodarność, wynikającą z nieudolności bądź celowych działań, wskazujących na stawianie prywatnego interesu nad publiczny, ponoszą organy państwa, które nie wywiązały się ze swoich nadzorczych i kontrolnych obowiązków. Nie potrafiły bowiem skutecznie przeciwdziałać naruszeniom przepisów prawa i reguł właściwego gospodarowania.

Badania dotyczące wnoszenia majątku państwowych podmiotów do spółek, udostępniania mienia przez przedsiębiorstwa państwowe i jednoosobowe spółki Skarbu Państwa podmiotom niepublicznym, a także przekazywania majątku w dzierżawę, oddawania do odpłatnego korzystania lub powierzenia w zarząd, pozwoliły stwierdzić, że osiągnięte efekty dalekie były od oczekiwanych. Niejednokrotnie mienie wnoszone było do spółek na niekorzystnych warunkach, a struktura udziałów nie zapewniała państwowym osobom prawnym kontroli nad powstałymi podmiotami. Należności z tytułu odpłatnego nabycia praw własności budynków i lokali nie były skutecznie egzekwowane, majątek do użytkowania oddawano bez przetargu, a czynsze ustalano poniżej poziomu cen rynkowych. Trudno się zatem dziwić, że w wielu przypadkach właściciel udostępnianego mienia – Skarb Państwa – nie czerpał z tego tytułu należnych mu pożytków. Przeprowadzone kontrole umożliwiają stwierdzenie, że związki majątkowe, w które wchodzą partnerzy publiczni i niepubliczni, owocują często korupcją. O takim niebezpieczeństwie należy myśleć np. wówczas, gdy kierownik publicznego zakładu udostępnia jego majątek podmiotowi niepublicznemu, w którym sam znajduje dodatkowe zatrudnienie, gdy nieruchomość jest wynajmowana za rażąco niską odpłatnością, a także gdy nie jest egzekwowane terminowe płacenie czynszów lub wywiązywanie się kontrahenta z przyjętych zobowiązań.

Szczególnie dokładnie badany jest przez Izbę przebieg procesu restrukturyzacji i prywatyzacji, głównie ze względu na kluczowe znacznie przekształceń własnościowych dla transformacji gospodarczej, a także z powodu wyjątkowej podatności zmian właścicielskich na korupcję oraz wynikających stąd zagrożeń dla interesu pu-

blicznego. Kontrole poświęcone tym zagadnieniom generalnie skłaniają do wniosku, że przekształcenia własnościowe wciąż napotykają na różnego rodzaju trudności. Jednolitej strategii zabrakło m.in. przy prywatyzacji Banku PKO SA. Dowodem tego były częste i istotne zmiany założeń prywatyzacyjnych, dokonywane przez Radę Ministrów nawet w trakcie ich realizacji. Odmienna strategia różnych resortów z kolei zaważyła ujemnie na wynikach prywatyzacji przedsiębiorstw przemysłu spirytusowego. Brak koncepcji, spory kompetencyjne, opieszałość decydentów i różne inne przyczyny spowodowały odwlekanie się prywatyzacji sektora naftowego i niewykonanie części zadań związanych z restrukturyzacją sektora elektroenergetyki.

Zmiany, niekiedy kilkakrotne, strategii i procedur przedłużały proces restrukturyzacji i odbijały się niekorzystnie na sytuacji podmiotów poddawanych przekształceniom. Przy biernej postawie organów założycielskich, restrukturyzowane podmioty niejednokrotnie pozostawiane były same sobie, a ich kierownictwom często brakowało determinacji, by przeprowadzić radykalne zmiany. Dla wielu firm oznaczało to pogłębienie się ich problemów, z których wydobyć je miały właśnie przekształcenia własnościowe. Przykładem może być historia trwającej 11 lat – i dotąd niezakończonej – prywatyzacji przedsiębiorstwa RUCH SA, które w tym czasie systematycznie traciło udział w krajowym rynku kolportażu prasy, a wraz z tym malała również jego wartość.

Zakończone w 2002 r. kontrole nie zmieniły krytycznej oceny zdecydowanej większości przedstawionych wyżej zjawisk i procesów, co więcej, umożliwiły potwierdzenie jej słuszności nowymi przykładami. Mieniem publicznym w sposób niewłaściwy gospodarowały zarówno przedsiębiorstwa, jak i starostwa powiatowe, urzędy miast na prawach powiatów oraz gminy. Poważne zastrzeżenia budził sposób zagospodarowania przez Agencję Mienia Wojskowego mienia przejętego z resortu obrony narodowej, zwłaszcza nieruchomości, a także zagospodarowania przez gminę Borne Sulinowo terenów i obiektów przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej. Nie przebiegała właściwie i nie doczekała się w związku z tym pozytywnej oceny żadna z kontrolowanych restrukturyzacji. Jest to fakt niepokojący, ponieważ tym razem NIK objęła kontrolą m.in. dwie branże o szczególnym znaczeniu dla polskiej gospodarki – górnictwo węgla kamiennego oraz hutnictwo żelaza i stali. W obu tych przypadkach Izbie przyszło skonstatować niepowodzenie prowadzonych od wielu lat reform, pogłębianie się strat i nieosiągnięcie praktycznie żadnego z celów założonych w kolejnych programach restrukturyzacyjnych.

Omówienie wyników ważniejszych kontroli

2.

1. Bardzo trudna sytuacja PKP, jak udowodniły to kolejne kontrole, była w głównej mierze wynikiem niepodjęcia w porę decyzji umożliwiających rozwiązanie narastających od dłuższego czasu problemów finansowych, technicznych, kadrowych, a także chaosu organizacyjnego, niegospodarności, istnienia luk prawnych i licznych zaniedbań.

Zakończona w 2002 r. kontrola **utrzymania liniowej infrastruktury kolejowej PKP** [por. zał. Nr 3, str. 33] umożliwiła poznanie jej aktualnego stanu. Z badań kontrolnych wynikało, że kondycja infrastruktury była wysoce niezadowalająca, a ulegając systematycznej degradacji, nie gwarantowała sprawnego i bezpiecznego przewożeniu osób i towarów. W stanie niedostatecznym, to jest wymagającym naprawy, znajdowało się m.in. prawie 40% torów, 38% rozjazdów oraz 14% obiektów inżynieryjnych. Spowodowane tym ograniczenia szybkości pociągów w miejscach istniejących zagrożeń, według stanu na 31 grudnia 2000 r. obowiązywały na prawie 3 tys. km torów, tj. około 10% ogólnej długości linii czynnych. Zbyt mały zakres remontów oraz inwestycji ulepszających sprawiły, iż urządzenia i obiekty infrastruktury odbiegały coraz bardziej od norm i parametrów technicznych obowiązujących w Unii Europejskiej. Wymagania te spełniały jedynie linie Grodzisk Maz. – Zawiercie (Centralna Magistrala Kolejowa) i częściowo ciąg E20 na odcinku Rzepin – Poznań – Warszawa.

W ocenie NIK, Dyrekcja Infrastruktury Kolejowej na ogół prawidłowo realizowała swe regulaminowe zadania związane z utrzymaniem liniowej infrastruktury kolejowej PKP, mimo że funkcjonowała w warunkach ciągłego niedoboru środków, wynikającego m.in. ze złej sytuacji ekonomicznej PKP. Niedobór środków był również skutkiem nieujęcia w ustawach budżetowych na lata 1999-2001 r. – mimo starań ministerstwa i jednostek PKP – wydatków związanych z likwidacją linii kolejowych oraz utrzymaniem linii o podstawowym znaczeniu. Większego zainteresowania utrzymywaniem linii lokalnych nie wykazywały także jednostki samorządu terytorialnego. Stwierdzono, że Dyrekcja Infrastruktury Kolejowej ustalała plany rzeczowo-finansowe nie według technicznych potrzeb, ale stosownie do możliwości wynikających z limitów finansowych, w ramach których priorytet miały środki na wynagrodzenia (w 2001 r. – niemal 80%). W tej sytuacji remontowane były tylko takie elementy infrastruktury, których stan techniczny uniemożliwiał dalszą eksploatację lub mógł powodować zagrożenie bezpieczeństwa ruchu.

Istotne utrudnienie w działalności jednostek odpowiedzialnych za utrzymanie liniowej infrastruktury kolejowej stanowiło niewydanie, lub wydawanie z opóźnieniem przez ministra właściwego ds. transportu stosownych rozporządzeń do *ustaw – Prawo budowlane* i *o transporcie kolejowym.* Np. jedno z rozporządzeń do *ustawy o transporcie kolejowym* zostało wydane po 17 miesiącach od wejścia w jej życie, zaś inne – z opóźnieniem 32-miesięcznym. Rozporządzenia, mającego związek z warunkami technicznymi obiektów budowlanych użytkowanymi w dziedzinie transportu kolejowego, minister nie wydał w ogóle. Wspomniane braki legislacyjne miały niekorzystny wpływ na wykonywanie przez Głównego Inspektora Kolejnictwa nadzoru nad eksploatacją linii kolejowych i bezpieczeństwem ruchu kolejowego.

Niemała część kłopotów przedsiębiorstwa była wynikiem nieprzemyślanych zmian organizacyjnych i popełnionych przy tym błędów. Analiza przebiegu tworzenia spółki Polskie Linie Kolejowe SA wykazała np., że PKP SA nie były należycie przygotowane do tego przedsięwzięcia. Świadczył o tym choćby fakt, iż działania wymagane *ustawą o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji PP „PKP"* zostały podjęte przez władze spółki dopiero kilka miesięcy po wejściu w życie wspomnianych przepisów. W rezultacie przekroczony został pierwotnie planowany termin utworzenia PLK SA oraz termin przejęcia przez tę spółkę zarządzania liniami kolejowymi.

W procesie zawiązywania spółki PLK popełniono również inne nieprawidłowości. Przede wszystkim nieruchomości niezbędne do zarządzania przez nią liniami kolejowymi oddano spółce do odpłatnego korzystania, podczas gdy podstawową formą przekazania majątku do PLK SA powinien być wkład niepieniężny. Odpłatnie powinny zostać oddane, zgodnie z postanowieniami ustawy, tylko te spośród nieruchomości, które nie posiadały uregulowanego stanu prawnego. Skutkiem odpłatnego przekazania nieruchomości PLK będzie pogorszenie sytuacji ekonomiczno-finansowej spółki, ponieważ będzie ona co roku pono-

sić koszty wyższe o 220 mln zł, przy mniejszych o 30 mln zł przychodach z dzierżawy i wynajmu nieruchomości, pozostających nadal własnością PKP SA. Należy dodać, iż przed zawarciem umów o przekazaniu nieruchomości do odpłatnego korzystania, część z nich miała uregulowany stan prawny, a zatem mogła być przedmiotem wkładu niepieniężnego.

W opinii NIK, właśnie niewniesienia przez PKP SA do spółki Polskie Linie Kolejowe SA wkładów niepieniężnych w postaci linii kolejowych oraz innych nieruchomości niezbędnych do zarządzania tymi liniami, stanowi jeden z głównych powodów trudności ekonomicznych spółki. Z tego względu przejęcie przez nią zarządzania liniami może – zdaniem NIK – nie przyczynić się do powstrzymania dalszej degradacji technicznej infrastruktury kolejowej. Spółka ma obecnie zbyt ograniczone możliwości ekonomiczne, aby skutecznie temu zapobiec.

2. Na potrzebę podjęcia działań usprawniających gospodarkę nieruchomościami, a szczególnie proces wywłaszczania i zwrotu nieruchomości, wskazały ustalenia kontroli **wywłaszczania i zwrotu nieruchomości** [por. zał. Nr 3, str. 65], przeprowadzonej w 50 starostwach powiatowych i urzędach miast na prawach powiatu.

Z ustaleń tych wynika, że część nieruchomości była pozyskiwana na cele publiczne na podstawie decyzji o wywłaszczeniach wydawanych przez starostów i prezydentów miast z naruszeniem przepisów *ustawy o gospodarce nieruchomościami* i *kpa.* Tak więc postępowanie wywłaszczeniowe prowadzono mimo niekompletności wniosku, z naruszeniem ustawowych terminów, wywłaszczano nieruchomości na cele nie będące – w świetle przepisów *ustawy o gospodarcze nieruchomościami* – celami publicznymi. W co trzecim spośród skontrolowanych starostw i urzędów miast na prawach powiatu, w których wydawane były tego rodzaju decyzje, wysokość odszkodowania nie była ustalana według stanu i wartości wywłaszczonych nieruchomości w dniu wydania decyzji. Odszkodowania wypłacano przy tym z opóźnieniem i nie waloryzowano ich na dzień zapłaty.

NIK pozytywnie oceniła natomiast działania starostów i prezydentów oraz zarządów gmin (miast na prawach powiatu) zmierzające do pozyskiwania nieruchomości na cele publiczne w drodze zawierania umów cywilnoprawnych, stwierdzając że wywłaszczenie powinno być rozwiązaniem ostatecznym, stosowanym tylko wówczas, gdy zostały wyczerpane możliwości nabycia nieruchomości w drodze umowy. Jednak również i w takich przypadkach miały miejsce nieprawidłowości. Polegały one m.in. na zakupie nieruchomości według cen wynegocjowanych z właścicielami, nie zaś według wartości wynikających z szacunków rzeczoznawców majątkowych, jak tego wymagały uchwały rady miasta.

Nieprawidłowości popełnione zostały również w sprawach związanych ze zwrotem wywłaszczonych nieruchomości. Dopuściły się ich m.in. zarządy miast w Bydgoszczy i Poznaniu oraz zarząd gminy Warszawa Wilanów, które już po wpłynięciu wniosku o zwrot wywłaszczonych nieruchomości dokonały ich zbycia na rzecz osób trzecich, co uniemożliwiło odzyskanie nieruchomości przez byłych właścicieli lub ich spadkobierców. W wielu skontrolowanych jednostkach, w których wydano decyzje o zwrocie nieruchomości, wadliwie ustalona została wysokość odszkodowań.

Organy administracji publicznej opieszale prowadziły postępowania o wywłaszczenia, a szczególnie o zwrot wywłaszczonych nieruchomości. Spośród 33 jednostek, w których wydawano takie decyzje, w 12 stwierdzono przetrzymywanie spraw bez nadawania im biegu lub przewlekłość postępowania. W 7 jednostkach nie dopełniono obowiązku powiadomienia stron o przyczynach zwłoki oraz nie wskazano nowych terminów załatwienia spraw.

Ponadto kontrola wykazała nieprawidłowe gospodarowanie zasobem nieruchomości zarówno Skarbu Państwa, jak i gmin. W kilku starostwach i urzędach miast nie sporządzano w ogóle wykazu nieruchomości Skarbu Państwa lub wykazy były niekompletne, zaś w 2 gminach ich zarządy nie prowadziły ewidencji gminnego zasobu nieruchomości.

3. Wiele nieprawidłowości stwierdzono w wyniku kontroli **gospodarowania nieruchomościami w gminach o walorach turystycznych** [por. zał. Nr 3, str. 89], w toku której szczególną uwagę zwrócono na kwestię zbywania nieruchomości gruntowych w drodze sprzedaży, oddawania w wieczyste użytkowanie lub wnoszenia w formie aportu do spółek.

Badania obejmujące 22 urzędy gmin oraz miast i gmin w różnych regionach kraju, wykazały niere-

spektowanie założeń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci wydawali nabywcom gminnych nieruchomości decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jawnie niezgodne z tymi planami, lub nieuwzględniające istotnych ich postanowień. W przypadku zbywania nieruchomości komunalnych wpisanych do rejestru zabytków, często nie przestrzegano wymogu uzyskania opinii konserwatora. W 3 spośród 7 kontrolowanych gmin nadbałtyckich dokonywano obrotu nieruchomościami położonymi na terenie morskich pasów nadbrzeżnych bez porozumienia z dyrektorami urzędów morskich.

W latach 1999 – 2001 sprzedaż oraz udostępnianie nieruchomości przyniosły kontrolowanym gminom łączne dochody przekraczające 80 mln zł, co było kwotą dość znaczącą, stanowiło bowiem 16% - 20% ich dochodów własnych. W 19 jednostkach doszło jednak przy tym do naruszenia przez zarządy gmin obowiązujących procedur i zasad gospodarności. Tak więc nie zawsze podawano do publicznej wiadomości informacje o nieruchomościach przeznaczonych do sprzedaży i o organizowanych przetargach, nie zachowywano wymaganego trybu przetargowego, ceny nieruchomości ustalano nie mając aktualnego szacunku ich wartości, nie egzekwowano od kontrahentów należności z tytułu zbycia lub udostępnienia nieruchomości, zaniżano wartość wnoszonego do spółek majątku. W 3 gminach ujawnione zostały działania mogące budzić podejrzenie korupcji: nieruchomości, na które w I i II przetargu ustalono wysokie, zniechęcające potencjalnych nabywców ceny wywoławcze, niekiedy przekraczające nawet wycenę rzeczoznawcy majątkowego, zostały następnie sprzedane znacznie taniej w drodze rokowań.

Zasadniczą przyczyną powstania wymienionych nieprawidłowości było nierzetelne wykonywanie zadań przez zarządy kontrolowanych gmin. W pewnej mierze były one jednak również rezultatem braku precyzji i spójności przepisów *ustawy o gospodarce nieruchomościami* oraz przepisów wykonawczych. NIK stwierdziła, że brak ustawowej delegacji dla Rady Ministrów, upoważniającej ją do szczegółowej regulacji zasad i trybu przeprowadzania rokowań po dwóch przetargach zakończonych wynikiem negatywnym, stanowi istotną lukę prawną. Pozostawienie tej sfery poza jakąkolwiek regulacją rodzi bowiem poważne zagrożenie korupcją.

4. Zarządzanie nieruchomościami okazało się tą dziedziną gospodarowania, w której działania sprzeczne z prawem można było znaleźć szczególnie często. Nie odbiegała od tej reguły również kontrola **obrotu nieruchomościami Wojskowej Agencji Mieszkaniowej** [por. zał. Nr 3, str. 90], przeprowadzona w Oddziale Rejonowym WAM w Szczecinie oraz we wszystkich pięciu wchodzących w jej skład oddziałach terenowych.

Ustalono, że nieruchomości były sprzedawane oraz oddawane w dzierżawę i najem w ograniczonym kręgu osób. Ogłoszenia o możliwościach nabycia lub odpłatnego użytkowania mienia Agencji publikowano w sposób utrudniający znacznej części zainteresowanych uzyskanie pełnej i rzetelnej informacji. Podobnym praktykom sprzyjał brak w *ustawie o gospodarce nieruchomościami* szczegółowych uregulowań dotyczących zasad rozpowszechniania informacji o sprzedaży nieruchomości w drodze rokowań, co powodowało, że zasady te interpretowano w sposób dowolny.

Wiele wątpliwości budził sposób ustalania cen nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Operaty wyceny ich wartości rynkowej przyjmowane były bezkrytycznie, mimo iż rzeczoznawcy majątkowi sporządzali je nierzetelnie, naruszając przy tym obowiązujące przepisy. Powodowało to zbywanie nieruchomości po cenach nieodpowiadających ich rzeczywistej wartości. W wyniku takich działań, na sprzedaży czterech nieruchomości Agencja straciła blisko 3,5 mln zł, bowiem kupujący, którzy zapłacili za nie łącznie 2,6 mln zł, odsprzedali je następnie kolejnym osobom za ponad 6 mln zł.

Przetargi odbywały się z naruszeniem trybu i zasad określonych *ustawą o gospodarce nieruchomościami*, a organizacja i przebieg niektórych z nich budziły podejrzenie, że miały one na celu jedynie usankcjonowanie dokonanego wcześniej wyboru nabywcy nieruchomości. Nieprawidłowości w pracach komisji przetargowych oraz w prowadzonych postępowaniach wskazywały, zdaniem Izby, na uprzywilejowane traktowanie części oferentów, którzy z racji zajmowanych stanowisk i pełnionych funkcji uzyskiwali kosztem Agencji osobiste korzyści. Na skutek takich właśnie nielegalnych

i nierzetelnych praktyk, 5 nieruchomości wraz z 7 domkami letniskowymi o łącznej wartości rynkowej 117 tys. zł, sprzedano za trzecią część tej kwoty.

Stwierdzono, iż prowadzona w Oddziale Rejonowym WAM w Szczecinie ewidencja gruntów Skarbu Państwa nie pozwalała na jednoznaczne ustalenie powierzchni poszczególnych rodzajów gruntów, m.in. nieruchomości niezabudowanych z możliwością realizacji budownictwa mieszkaniowego i nieruchomości bez możliwości prowadzenia takich inwestycji. Wynikało to zarówno z nieznajomości miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak i z braku jednolitych zasad i kryteriów kwalifikowania rodzajów gruntów. Rozbieżności i różnice w ewidencjonowanej powierzchni gruntów podważały rzetelność sporządzanej na ich podstawie sprawozdawczości Agencji.

Wymienione wyżej nieprawidłowości, a szczególnie niezapewnienie zainteresowanym równego dostępu do informacji o przeznaczonych do sprzedaży nieruchomościach oraz dowolność w interpretowaniu zasad i trybu organizacji przetargów wskazywały – w opinii NIK – na możliwość występowania w Oddziale Rejonowym WAM w Szczecinie zjawisk korupcyjnych. Jego kierownictwo wykorzystywało bowiem posiadane kompetencje w sposób nie zawsze zgodny z interesami Agencji, sprzeczny natomiast z zasadami prawidłowej gospodarki nieruchomościami. Zaznaczyć należy, że występowaniu nieprawidłowości i uchybień w gospodarowaniu przez wspomniany oddział WAM nieruchomościami Skarbu Państwa, sprzyjał brak w Wojskowej Agencji Mieszkaniowej skutecznej kontroli wewnętrznej.

5. Podobne wyniki przyniosła kontrola **zagospodarowania przez Agencję Mienia Wojskowego mienia przejętego z resortu obrony narodowej i realizacji zobowiązań z tego tytułu wobec Ministerstwa Obrony Narodowej** [por. zał. Nr 3, str. 51]. Nieprawidłowości stwierdzono zarówno przy przejmowaniu, jak i zagospodarowywaniu mienia wojskowego, na które składały się grunty położone w aglomeracjach miejskich i poza nimi, kompleksy koszarowe, kompleksy magazynowe, place ćwiczeń, poligony i lotniska oraz uzbrojenie, sprzęt techniczny i przedmioty zaopatrzenia logistycznego.

Ustalono, że w latach 2000-2001 plany, na podstawie których Agencja przejmowała mienie zbędne lub czasowo niewykorzystywane przez jednostki wojskowe, sporządzane były ze znacznym opóźnieniem w stosunku do terminów określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów. Ponadto plany przekazywania mienia nie zawsze sporządzane były w sposób rzetelny. W niektórych pozycjach wartość nieruchomości nie zgadzała się z ewidencją księgową, te same nieruchomości były ujmowane w planach kilkakrotnie, nie zostały też przedstawione koszty utrzymania nieruchomości.

Również gospodarcze efekty działalności Agencji, która przejęła w latach 2000-2001 (trzy kwartały) mienie o wartości około 1,3 mld zł, nie były w pełni zadowalające. O ile w okresie tym Agencja sprzedała zdecydowaną większość ruchomych składników majątkowych, to znacznie gorsze wyniki osiągnęła w przypadku zagospodarowywania nieruchomości. Mimo zastosowania, poza sprzedażą, takich form, jak: dzierżawa, oddawanie w użytkowanie wieczyste, w zarząd lub użyczenie, wnoszenie jako aport do spółek, przekazywanie nieodpłatne – w gestii Agencji pozostawała nadal ponad połowa zasobu przejętych nieruchomości. Zwiększało to koszty utrzymania przejętego mienia, zwłaszcza po wprowadzeniu 1 stycznia 2001 r. podatku od nieruchomości niezagospodarowanych i wpływało na wielkość środków finansowych przekazywanych na inwestycje sił zbrojnych. Kontrola wykazała także, iż ani w 2000 r., ani też w roku następnym Agencja nie uzyskała dochodów z tytułu posiadanych udziałów oraz akcji. Zdaniem NIK, takie formy inwestowania powierzonego mienia okazały się nieefektywne.

Poważne zastrzeżenia NIK wzbudziło zbywanie przez Agencję Mienia Wojskowego nieruchomości w trybie bezprzetargowym. W badanym okresie Agencja zbyła w tym trybie, za ok. 1,5 mln zł, 20 nieruchomości oszacowanych przez rzeczoznawcę majątkowego na ponad 5,5 mln zł. W ocenie NIK, Agencja nie może zbywać nieruchomości w trybie bezprzetargowym na zasadach określonych w *ustawie o gospodarce nieruchomościami*, bowiem tryb ten jest wyłączony przepisami *ustaw o gospodarce niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa* oraz *o Agencji Mienia Wojskowego*. W związku z ustaleniami kontroli Izba zwróciła uwagę na potrzebę rozstrzygnięcia, na drodze legislacyjnej, zakresu stosowania przez Agencję przepisów *ustawy o gospodarce nieruchomościami* w przypadku sprzedaży nieruchomości w trybie bez-

przetargowym. Działania Agencji w tym zakresie opierały się bowiem na własnej interpretacji przepisów prawa, a nie na jego literze.

2.

6. Innego rodzaju wątpliwości związane z gospodarką nieruchomościami budziła kontrola **zagospodarowania terenów i obiektów przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej w obszarze działania miasta i gminy Borne Sulinowo, ze szczególnym uwzględnieniem mienia położonego w miejscowości Kłomino** [por. zał. Nr 3, str. 88]. Wynikało z niej, że środki z budżetu państwa, przeznaczone na zagospodarowanie oraz adaptację obiektów wojskowych do celów cywilnych i odtworzenie niezbędnej infrastruktury technicznej wykorzystane zostały prawidłowo i zgodnie z przeznaczeniem. Nie zmienia to jednak faktu, iż wspomniane przedsięwzięcie od początku było mocno dyskusyjne, a wydatkowane środki nie przyniosły nawet w części zakładanych efektów.

Ustalono, że strategiczny program rządowy „Zagospodarowanie mienia przejętego od wojsk Federacji Rosyjskiej", opracowany w 1994 r., zakładał zagospodarowanie Kłomina na cele rekreacyjno-lecznicze. Na podstawie decyzji komunalizacyjnych i umów nieodpłatnego przeniesienia własności, gmina Borne Sulinowo przejęła w Kłominie 78 ha gruntów, na których znajdowały się m.in. 4 budynki mieszkalne ze 195 mieszkaniami oraz 15 budynków koszarowych. Aby możliwe było wprowadzenie w życie wspomnianego programu, w latach 1995-1998 Urząd Rejonowy w Szczecinku zainwestował ze środków budżetu państwa prawie 5 mln zł w obiekty i sieci energetyczne, kanalizację sanitarną i deszczową, sieć wodociągową, kotłownię i sieci centralnego ogrzewania, składowisko śmieci oraz oczyszczalnię ścieków.

Inwestycje te, z powodu braku koncepcji i sposobu zagospodarowania Kłomina, a także z braku mieszkańców, nie były eksploatowane, lub – jak miało to miejsce w przypadku oczyszczalni ścieków i kotłowni – w ogóle nie zostały oddane do użytku. Zakupione urządzenia technologiczne i wyposażenie owych obiektów składowane w magazynach gminy utraciły gwarancje producenta. Nie wyremontowano też budynków mieszkalnych, których zasiedlenie warunkowały dokonane inwestycje infrastrukturalne. Gmina Borne Sulinowo, przejmując nieruchomości w Kłominie, nie tylko nie przeprowadziła konserwacji ani remontów budynków mieszkalnych, ale nie zabezpieczyła ich nawet przed wpływami atmosferycznymi, zniszczeniem i dewastacją. W rezultacie koszty doprowadzenia budynków i obiektów do zadowalającego stanu technicznego w marcu 2001 r. oszacowano na prawie 9 mln zł, co przekraczało możliwości finansowe gminy.

Wysiłek taki nie był jednak wcale konieczny. Kłomino, ze względu na położenie w odległości 5 km od przystanku autobusowego i 30 km od stacji kolejowej, a także z powodu złego stanu dróg dojazdowych, nie jest miejscowością atrakcyjną dla ewentualnych przyszłych mieszkańców. Niewielkie zainteresowanie zamieszkaniem na tych terenach pogłębił brak miejsc pracy oraz sąsiedztwo Bornego Sulinowa, gdzie łatwiej o zatrudnienie i mieszkanie. Nic zatem dziwnego, że wysiłki, podejmowane w latach 1995-1998 przez Urząd Rejonowy Szczecinku oraz gminę Borne Sulinowo w celu zagospodarowania mienia w Kłominie przyniosły nikłe rezultaty. Urząd rejonowy sprzedał jedynie 2 nieruchomości o łącznej powierzchni 0,8 ha, a Gmina Borne Sulinowo 4 zabudowane działki o powierzchni 1,1 ha. W tej sytuacji NIK uważa za zasadne zrezygnowanie z koncepcji przygotowywania mieszkań do zasiedlenie w Kłominie.

7. Kontrole poświęcone procesom przekształceń własnościowych pokazują, w jakim stopniu na ich przebiegu zaważył brak jasnej, powszechnie akceptowanej koncepcji prywatyzacji, a także jednoznacznego określenia celów zmian właścicielskich, wykraczających poza przysporzenie zysków budżetowi państwa. O związanych z tym zagadnieniem problemach natury proceduralnej, metodycznej, technicznej i wielu innych, pewne pojęcie daje kontrola **wykonywania przez Agencję Prywatyzacji zadań zleconych przez Ministra Skarbu Państwa w zakresie prywatyzacji spółek i przedsiębiorstw państwowych** [por. zał. Nr 3, str. 24].

Badania transakcji prywatyzacyjnych, zawartych przez Agencję w latach 1998-2000, wskazywały wprawdzie na jej rosnącą aktywność i coraz lepsze efekty prowadzonych działań, o czym świadczyła zarówno rosnąca liczba sprywatyzowanych spółek, jak i osiągnięte z prywatyzacji przychody, jednak wyniki te nie były w pełni zadowalające. Nie zostały bowiem osiągnięte wielkości określone w planach rzeczowo-finansowych.

Wpłynęło na to m.in. przyjęcie zbyt optymistycznych założeń co do możliwości prywatyzacyjnych Agencji.

Izba pozytywnie oceniła opracowanie przez Agencję procedur przebiegu procesów prywatyzacji, a więc przejmowanie dokumentacji prywatyzowanych spółek, wybór firm doradczych, rejestrowanie i udostępnianie ofert składanych przez potencjalnych inwestorów. Właściwe przygotowanie metodyczne Agencji nie zostało jednak wsparte odpowiednią praktyką. Izba wskazała na nierzetelność w pracach komisji przetargowych dokonujących wyboru firm doradczych, a także na zaniżanie wartości prywatyzowanych spółek oraz pomijanie w wycenach istotnych składników ich majątku.

Kolejne uchybienia, to brak zgodności części związanych z prywatyzacją działań z upoważnieniami uzyskanymi od Ministra Skarbu Państwa i przyjęcie w umowach prywatyzacyjnych postanowień sprzecznych z interesami Skarbu Państwa. Dotyczyło to m.in. zapisów, zgodnie z którymi niewłaściwie naliczane było oprocentowanie płatności rozłożonych na raty. Ponadto Agencja przyjmowała zabezpieczenie wierzytelności w postaci weksli bądź zastawu na sprzedanych akcjach, co nie gwarantowało zapłaty należności, nie zawsze sprawdzana była też wiarygodność finansowa kupującego. W efekcie przeprowadzonych badań ustalono, że błędne zapisy w zawartych przez Agencję umowach będą miały poważne konsekwencje finansowe. Straty poniesione w związku z niewłaściwym naliczeniem oprocentowania rat za sprzedaż akcji i udziałów w przypadku dwu kontrolowanych przez NIK transakcji prywatyzacyjnych wyniosły blisko 800 tys. zł, zaś przyjęcie nieskutecznych form zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa, co uniemożliwiało wyegzekwowanie należności, kosztowało budżet kolejne 29 mln. zł. Okazało się też, że niewłaściwe zabezpieczenie należności w umowach prywatyzacyjnych może w przyszłości stać się przyczyną dalszych strat, gdyż nabywcy kilku innych zakładów nie uregulowali – do czasu zakończenia kontroli – swoich należności, w łącznej kwocie przekraczającej 14 mln zł. Do powstania takiej sytuacji przyczynił się brak reakcji Ministerstwa Skarbu Państwa. Zdaniem NIK, już w momencie ujawnienia się pierwszych trudności z egzekwowaniem należności, Ministerstwo powinno niezwłocznie polecić Agencji zawarcie nowych umów i wprowadzenie do nich postanowień niebudzących żadnych wątpliwości interpretacyjnych.

Kontrola wykazała też, że w Ministerstwie Skarbu Państwa nie opracowano jednolitych procedur i kryteriów merytorycznych określających przebieg wszystkich czynności oraz obieg dokumentów związanych z wyborem spółek, wystawianiem pełnomocnictw i upoważnień do ich prywatyzacji przez Agencję. Upoważnienia i pełnomocnictwa sporządzane były przez Ministerstwo z niedostateczną starannością, o czym świadczyły liczne błędy i nieścisłości. Zdaniem NIK, jedną z przyczyn wysokiej wadliwości tych dokumentów był brak jednoznacznie określonych celów prywatyzacji, a także brak przesłanek i zasad doboru spółek przeznaczonych do prywatyzacji przez Agencję. Na dodatek MSP przekazywało dokumentacje prywatyzowanych podmiotów do Agencji z opóźnieniami sięgającymi nawet czterech miesięcy, mimo iż termin ich przekazywania w każdym przypadku określony był na 14 dni od daty wydania upoważnienia do prywatyzacji.

8. Kolejną egzemplifikacją działań mających prowadzić do przestawienia gospodarki na nowe tory są ustaleniach kontroli **restrukturyzacji finansowej i organizacyjnej górnictwa węgla kamiennego w latach 1990-2001** [por. zał. Nr 3, str. 79].

Do 1998 r., poza krótkotrwałą poprawą w 1994 r., górnictwo węgla kamiennego systematycznie ponosiło pogłębiające się straty finansowe. Łącznie w latach 1990-2000 w ujęciu nominalnym sięgnęły one 18 mld zł (w cenach z 2001 r. – 32,7 mld zł), pomimo znaczącego wsparcia sektora w postaci różnego rodzaju dotacji oraz umorzeń zobowiązań. W opinii NIK, zasadniczy wpływ na niepowodzenia wdrażanych reform i złą sytuację ekonomiczno-finansową sektora miał brak spójnej, długofalowej, konsekwentnej polityki państwa wobec górnictwa, nierealne założenia przyjmowane w opracowanych programach, brak stabilizacji społeczno-gospodarczej, a także naciski silnego lobby branżowego i związkowego walczącego o swoje przywileje w sytuacji zapaści finansowej sektora. Na domiar złego planowane reformy charakteryzowały się bardzo krótkim horyzontem czasowym, przed przystąpieniem do ich opracowania nie określono bowiem, jaką rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego kraju

w perspektywie 10-20 lat ma pełnić węgiel kamienny i jaki w związku z tym winien być minimalny poziom jego wydobycia.

Brak jasno sprecyzowanej perspektywy, określenia strategicznych celów i przyjęcia dróg prowadzących do ich realizacji spowodował, że kolejne rządowe programy reformy górnictwa węgla kamiennego nie były realizowane w sposób konsekwentny, nie zapewniały też osiągnięcia podstawowego celu, jakim było doprowadzenie do trwałej rentowności całej branży. Spośród realizowanych w tym czasie 4 programów, jedynie ostatni obejmujący lata 1998-2001, oceniony został przez Izbę pozytywnie, ponieważ jego realizacja, mimo wystąpienia różnych nieprawidłowości, doprowadziła do zahamowania stałego pogarszania się wyników finansowych sektora i – począwszy od 2000 r. – do odwrócenia tendencji lawinowego narastania zobowiązań. Jednakże i ten program nie uzdrowił sytuacji w górnictwie, ponieważ został podjęty, wobec katastrofalnej sytuacji ekonomicznej branży oraz ograniczonych możliwości finansowych państwa, o kilka lat za późno.

Ocena poszczególnych etapów wdrażanych reform wykazała, że pogarszający się w latach 1990-1992 stan górnictwa węgla kamiennego był w głównej mierze skutkiem braku reakcji kierownictw kopalń na zmieniającą się w kraju rzeczywistość polityczno-gospodarczą, m.in. na spadek popytu i ograniczanie dotacji przedmiotowych dla górnictwa. Zabrakło także determinacji w ograniczaniu kosztów wydobycia. W sporządzanych przez poszczególne kopalnie programach restrukturyzacji najwięcej uwagi poświęcano stronie technicznej, znacznie mniej organizacyjnej, a całkowicie pomijano restrukturyzację finansową. Aktywność kopalń w tym okresie koncentrowała się głównie na wykorzystywaniu przysługujących im z różnych tytułów umorzeń, zwolnień i odroczeń zobowiązań, a nie na wprowadzaniu pełnego rachunku ekonomicznego. Utworzenie w 1993 r. spółek węglowych również nie przyniosło pozytywnych zmian. Pomimo przejścia na formę działania uregulowaną prawem handlowym, w zarządzaniu kopalniami utrzymano elementy kierowania administracyjnego. Kopalnie dobrze funkcjonujące połączono z kopalniami trwale nieefektywnymi, przedłużając ich nieuzasadnioną egzystencję. Jednocześnie nie usunięto strukturalnych przyczyn złej sytuacji ekonomicznej sektora, niedostosowując poziomu zatrudnienia i wydobycia do możliwości zbytu węgla po opłacalnych cenach.

Rządowy program restrukturyzacji górnictwa w latach 1996-2000, realizowany do połowy 1998 r., miał doprowadzić do zmniejszenia w 1997 r. straty netto całego sektora o niemal połowę w stosunku do poprzedniego roku oraz zapewnić rentowność netto sektora od 1998 r. NIK negatywnie oceniła zarówno założenia tego programu, jak i skutki jego realizacji. Program, którego głównym celem było dostosowanie górnictwa do warunków gospodarki rynkowej, w swej istocie przewidywał nasilenie ingerencji państwa w procesy gospodarcze i dalsze ograniczanie funkcjonowania mechanizmów rynkowych. Jedną z głównych jego przesłanek było zmniejszanie zatrudnienia jedynie drogą odchodzenia pracowników nabywających uprawnienia emerytalne lub rentowe oraz dobrowolnych zwolnień. W rezultacie dostosowywania wydobycia węgla do poziomu zatrudnienia, w 1996 r. wydobyto o 6,2 mln t, a w 1997 r. o 9,1 mln t więcej niż zakładał program rządowy, co doprowadziło do dużej nadprodukcji węgla kamiennego.

Kontrola wykazała, iż w całym okresie realizacji reformy górnictwa węgla kamiennego ministrowie skarbu państwa a następnie gospodarki w sposób niedostateczny nadzorowali podmioty uczestniczące w tym procesie, wskutek czego większość zarządów spółek węglowych nie realizowała w pełni założeń rządowych programów restrukturyzacji sektora. Mimo iż sytuacja ekonomiczno-finansowa spółek górniczych ulegała pogorszeniu, a ich zobowiązania systematycznie rosły, zarządy spółek węglowych i ich rady nadzorcze uzyskiwały od kolejnych ministrów skwitowanie ze swojej działalności.

9. W ciągu 10 lat, które upłynęły od rozpoczęcia procesu **restrukturyzacji i przekształceń własnościowych w hutnictwie żelaza i stali** [por. zał. Nr 3, str. 25], również i w tej dziedzinie nie osiągnięto żadnego z podstawowych celów założonych w kolejnych programach restrukturyzacyjnych. A były to: uzyskanie przez sektor hutniczy efektywności ekonomicznej, prywatyzacja hut, zapewnienie hutnictwu dopływu kapitałów, dostosowania asortymentu i wielkości produkcji do potrzeb rynku.

Efektami kolejnych programów restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali oraz ich licznych aktualizacji były przede wszystkim redukcja potencjału wytwórczego, rezygnacja z niektórych przestarzałych i ekologicznie szkodliwych technologii oraz wyłączenie ze struktur hut majątku nieprodukcyjnego. Najpełniej zrealizowano, głównie w wyniku wprowadzenia Hutniczego Pakietu Socjalnego, program restrukturyzacji zatrudnienia, zakładający m.in. zmniejszenie w latach 1992-2002 liczby miejsc pracy ze 123 tys. do 43,5 tys. Na przeszkodzie w dokonaniu rzeczywiście znaczących zmian stanął brak sprecyzowanej polityki i koncepcji prywatyzacyjnej, nieskuteczność działań administracji rządowej mających prowadzić do realizacji zawartych w programach celów, nieskoordynowana polityka inwestycyjna, a także brak nadzoru nad realizacją programów restrukturyzacyjnych realizowanych przez huty. Wszystko to, w powiązaniu z niezapewnieniem źródeł finansowania inwestycji powodowało, że programy restrukturyzacji oparte były na nierealnych złożeniach.

Konstruując je, nie skorzystano z zaleceń przedstawionych w przyjętym przez Radę Ministrów w sierpniu 1992 r. „Studium restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali". Sugerowało ono m.in. zamknięcie hut niezdolnych do samodzielnego funkcjonowania, połączenie niektórych zakładów, zamrożenie wydatków i wstrzymanie inwestycji realizowanych przez poszczególne huty. Do podobnych koncepcji powrócono dopiero po 10 latach, w „Programie restrukturyzacji – aktualizacja 2001".

W tym czasie koszty restrukturyzacji przekroczyły 7,5 mld zł. Mimo to podejmowane przedsięwzięcia, niekoordynowane i niekontrolowane przez rząd, nie spowodowały oczekiwanych przemian jakościowych w sektorze, ani poprawy jego funkcjonowania. Negatywnych trendów nie odwróciło też umorzenie ponad 354 mln zł długów w ramach postępowań układowych, oraz konwersja długów hut na ich akcje. Poza zmniejszeniem zatrudnienia, nie poprawiły sytuacji hut również różne formy pomocy publicznej, której koszty w latach 1998-2001 wyniosły ponad 849 mln zł, zaś nakłady inwestycyjne w wysokości 5,4 mld zł, poniesione przez poszczególne huty, nie doprowadziły do zakończenia rozpoczętych inwestycji i osiągnięcia konkurencyjności przez polskie wyroby hutnicze.

NIK krytycznie oceniła przygotowanie i efekty przekształceń własnościowych prowadzonych w latach 1992-2001. Rozpoczęcie procesu prywatyzacji sektora nie zostało poprzedzone opracowaniem strategii prywatyzacyjnej, określającej m.in. cele i metody prywatyzacji, alokację uzyskanych środków, oczekiwania inwestycyjne, zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa i pracowników. Nie opracowano również koncepcji prywatyzacyjnej poszczególnych hut. W rezultacie nie zostało wykonane żadne z przyjętych założeń prywatyzacyjnych. Sprywatyzowanie 16 zakładów spowodowane było ich trudną sytuacją ekonomiczną i nie miało wpływu na rozwój sektora. Do końca 2002 r. nie zostało bowiem sprywatyzowanych 7 największych hut – Katowice, Sendzimira, Cedler, Florian, Częstochowa, Łabędy i Kościuszko – produkujących łącznie m.in. 78% stali surowej i 98% surówki żelaza.

Nie udało się również osiągnąć poprawy sytuacji ekonomicznej sektora. Wręcz przeciwnie, w latach 1997-2001 uległa ona dalszemu pogorszeniu, a to na skutek spadku produktywności, niezakończenia inwestycji, narastających kosztów obsługi zadłużenia, a także spadku popytu na wyroby hutnicze oraz rosnącego importu. Wzrost kosztów, przy jednoczesnym spadku przychodów, spowodował 35-krotny przyrost straty brutto (z 58,7 mln zł do 2.144 mln zł) i ponad 17-krotnym przyrost straty netto (z 119,8 mln zł do 2.163 mln zł).

Zdaniem NIK, niedostateczne efekty przekształceń własnościowych w hutnictwie były skutkiem przede wszystkim braku programu i opóźnionych działań prywatyzacyjnych. Główną winę za ten stan rzeczy ponoszą – w ocenie NIK – kolejni ministrowie odpowiedzialni za procesy prywatyzacyjne, oraz ministrowie odpowiedzialni za przemysł, a następnie gospodarkę.

10. Spodziewanych efektów nie przyniosła **prywatyzacja branży farmaceutycznej** [por. zał. Nr 3, str. 20]. Przyjęty w 1994 r. przez Radę Ministrów program działań restrukturyzacyjnych zakładał umożliwienie rozwoju polskiemu przemysłowi farmaceutycznemu, wzrost sprzedaży środków farmaceutycznych i materiałów medycznych produkcji krajowej, zwiększenie możliwości eksportowych polskich przedsiębiorstw farmaceutycznych oraz ochronę ich interesów gospodarczych. Żaden z tych celów nie został w peł-

ni osiągnięty. Pozytywnym efektem działań restrukturyzacyjnych było sprywatyzowanie prawie 65% przedsiębiorstw wytwórczych (Polfa), 40% sieci dystrybucji hurtowej (Cefarm) i 90% wytwórców ziołoleków (Herbapol). W wyniku dokonanych inwestycji na kwotę przekraczającą 1,5 mld zł, majątek trwały Polfy wzrósł ponaddwukrotnie, a jakość produkcji osiągnęła poziom odpowiadający standardom międzynarodowym. Efektem podjętych działań było także zarejestrowanie ponad 4300 nowych środków farmaceutycznych i materiałów medycznych. Jednak wspomniany wyżej program nie był modyfikowany w trakcie realizacji, a działania administracji rządowej, mające wspierać jego cele, okazały się spóźnione i nieskuteczne. Nieskoordynowana polityka lekowa i celna doprowadziła do zdominowania polskiego rynku przez leki produkcji zagranicznej, zaś w trakcie prywatyzacji przedsiębiorstw Polfa, Cefarm i Herbapol popełniono liczne błędy.

Stymulowaniu rozwoju polskiego przemysłu farmaceutycznego miało służyć zastąpienie cen urzędowych leków cenami negocjowanymi, wprowadzenie degresywnych marż detalicznych i regulacji pozataryfowych, a także restrukturyzacja własnościowa przedsiębiorstw. W rzeczywistości nie zniesiono cen urzędowych na ok. 1000 (16%) leków produkcji krajowej, obowiązek stosowania marż urzędowych dotyczył głównie hurtowni, regulacje pozataryfowe, polegające na ustanawianiu kontyngentów z zerową stawką celną na import komponentów, okazały się nieskuteczne. Zamiast zakładanego wzrostu sprzedaży środków farmaceutycznych i materiałów medycznych wytwarzanych przez polski przemysł, nastąpił spadek ich udziału w rynku z 47,3% do 35% w ujęciu wartościowym i z 79,7% do 67,8% w ujęciu ilościowym. Eksport polskich leków w latach 1996-2001 zmniejszył się natomiast o jedną trzecią. Nieskuteczne okazały się też działania mające na celu ochronę interesów gospodarczych polskich producentów.

NIK uznała za niezadowalające tempo procesu prywatyzowania 14 zakładów Polfy zwracając przy tym uwagę na brak koordynacji podejmowanych działań. Rozpoczęcie przekształceń nastąpiło po otwarciu polskiego rynku dla firm importujących gotowe leki, bez zapewnienia polskim podmiotom ochrony celnej, co zmniejszyło zainteresowanie inwestorów branżowych prywatyzacją. Do końca 2000 r. sprywatyzowano 9 przedsiębiorstw. Najbardziej efektywną – w ocenie Izby – była prywatyzacja kapitałowa zakładów w Rzeszowie, Krakowie, Poznaniu i Starogardzie Gdańskim, bowiem w umowach sprzedaży akcji inwestorom strategicznym uwzględniono interesy Skarbu Państwa, spółek, pracowników oraz politykę lekową państwa. Niekorzystnie dla Skarbu Państwa, niezgodnie z zasadami gospodarności i rzetelności, przebiegała natomiast prywatyzacja Polfy Łyszkowice, przeprowadzona przez wojewodę skierniewickiego. W rezultacie postanowień zawartych w umowie prywatyzacyjnej oraz zadłużenia się zakładu u przyszłego inwestora, niemiecka firma Byk Gulden mogła bezpłatnie przejąć należące do Skarbu Państwa udziały w spółce o nominalnej wartości 4,5 mln zł.

Izba negatywnie oceniła również przygotowanie prywatyzacji przedsiębiorstw Cefarm. Brak strategii określającej sposób i postulowane efekty przekształceń własnościowych powodował, iż ich prywatyzacja następowała pod naciskiem organów przedsiębiorstw, metodą bezpośrednią, bez dopływu kapitałów z zewnątrz. Spółki pracownicze przejmujące w leasing przedsiębiorstwa nie posiadały jednak niezbędnych środków na opłaty z tytułu korzystania z majątku Skarbu Państwa i na inwestycje. W rezultacie procesy prywatyzacji nie miały znaczącego wpływu na poprawę sytuacji ekonomicznej tych przedsiębiorstw.

Podobne efekty przyniosła prywatyzacja przedsębiorstwa Herbapol. W wyniku rozpoczętych w 1991 r. przekształceń własnościowych sprywatyzowano 9 spośród 10 przedsiębiorstw, dopuszczając się przy tym wielu nieprawidłowości. W ocenie NIK zaniżona została wartość lubelskiego Herbapolu, przekazanego do odpłatnego korzystania spółce zawiązanej z udziałem pracowników, a także cena sprzedaży zakładów białostockich i łódzkich. Błędna ocena szans powodzenia prywatyzacji bydgoskiego Herbapolu przez miejscowego wojewodę oraz Ministra Przekształceń Własnościowych spowodowała z kolei, iż przedsiębiorstwo to, osiągające dobre wyniki ekonomiczne, po trzech latach od sprywatyzowania przy udziale pracowników ogłosiło upadłość. Nie sprywatyzowano Herbapolu Pruszków. Prowadzone przez 10 lat działania prywatyzacyjne zakończyły się niepowodzeniem, początkowo ze względu na nieuregulowanie stanu prawnego użytkowanych nieruchomości, a potem z powodu niemożności

uzgodnienia koncepcji prywatyzacji między organami przedsiębiorstwa a organem założycielskim.

W konkluzji NIK stwierdziła, iż badania kontrolne przeprowadzone w podmiotach branży farmaceutycznej wskazują na konieczność opracowania nowego programu jej rozwoju, uwzględniającego dokonane zmiany i eliminującego błędy programu z 1994 r.

11. Następnym przykładem nieudanej prywatyzacji były **przekształcenia własnościowe lecznictwa uzdrowiskowego** [por. zał. Nr 3, str. 27]. Przewidziane na lata 2000-2002 zamierzenia prywatyzacyjne w tym sektorze, obejmujące sprywatyzowanie 7 spółek uzdrowiskowych i podjęcie prac prywatyzacyjnych w stosunku do pozostałych 19, zostały zrealizowane w niewielkiej części. Do czasu zakończenia kontroli udało się sprywatyzować tylko jedną spółkę – Zakład Leczniczy Uzdrowisko Nałęczów SA. Prywatyzację Uzdrowiska Iwonicz SA wstrzymano z powodu zgłoszenia roszczeń reprywatyzacyjnych. W trzech innych przypadkach oferty złożone przez potencjalnych inwestorów uznane zostały za niezadowalające.

Głównym powodem tych opóźnień było nieprzygotowanie spółek uzdrowiskowych do prywatyzacji, którą Minister Skarbu Państwa, w ocenie NIK, podjął zbyt pospiesznie. Wśród 18 spółek składających wnioski prywatyzacyjne, 8 posiadało nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, zaś wobec 7 zgłoszono roszczenia reprywatyzacyjne. Brakowało także właściwej współpracy między resortami zdrowia i skarbu państwa, niezbędnej do wspólnego określenia generalnej polityki funkcjonowania sektora uzdrowisk. W rezultacie proces prywatyzacji rozpoczęto bez znajomości istotnych uwarunkowań działalności tego sektora, nie wzięto również pod uwagę znaczenia polskich uzdrowisk jako istotnego elementu krajowego systemu opieki zdrowotnej oraz wartościowej części narodowego majątku. Z kolei pozyskanie inwestorów skłonnych dokapitalizować spółki, co według Ministra Skarbu Państwa stanowiło główny cel działań prywatyzacyjnych, było zdaniem Izby pożądane, ale mało realne, ze względu na nierentowność prowadzonej przez nie działalności leczniczej.

Ustalono, że w 1999 r. pogorszyła się sytuacja ekonomiczna spółek sektora uzdrowisk, które zamknęły rok stratą sięgającą 3 mln zł, podczas gdy rok wcześniej zanotowały ponad 1 mln zł zysku. Wprawdzie w latach następnych kontrolowane spółki radziły sobie coraz lepiej, poprawiając swoje wyniki finansowe, warto wszakże zauważyć, że kilka spośród nich osiągało dodatni wynik finansowy tylko dzięki produkcji wód leczniczych i mineralnych.

Trudności ekonomicznych sektora miały głębsze przyczyny. W latach 1999-2001 spadła wielkość nakładów na lecznictwo uzdrowiskowe, co spowodowało okrojenie zawieranych przez kasy chorych kontraktów. W konsekwencji ich udział w ogólnej puli usług leczniczych uzdrowisk zmniejszył się z 72% do 60%. Znaczący wpływ na wyniki finansowe spółek uzdrowiskowych miała także wysokość podatku od nieruchomości. W latach 1998-2001 wzrosła ona o ponad 300%, w wyniku zmiany statusu przedsiębiorstw uzdrowiskowych z przedsiębiorstw użyteczności publicznej, objętych obniżoną stawką podatku, w podmioty prowadzące działalność gospodarczą. Ponadto sprzedaż usług leczniczych była zwolniona od podatku od towarów i usług, wskutek czego spółki uzdrowiskowe nie mogły odliczyć podatku naliczonego przy zakupie energii elektrycznej, wody, usług remontowych, telekomunikacyjnych itd.

NIK pozytywnie oceniła działania restrukturyzacyjne podejmowane przez zarządy kontrolowanych spółek. Pomimo trudności finansowych, przeznaczały one na inwestycje i remonty kwoty przekraczające odpisy amortyzacyjne. Wiele z nich skutecznie ograniczyło koszty działalności, głównie drogą restrukturyzacji i zmniejszenia zatrudnienia. Spółki pozbywały się również zbędnego majątku, starając się wydzierżawić go lub sprzedać. Wszystkie te poczynania przyniosły jednak mierny skutek. W tej sytuacji Izba zasugerowała Ministrowi Skarbu Państwa rozważenie wstrzymania prywatyzacji spółek uzdrowiskowych do czasu opracowania systemowych koncepcji działalności uzdrowiskowej w ramach polityki zdrowotnej państwa, a także wypracowanie, wspólnie z Ministrem Zdrowia, jednolitego stanowiska w sprawie przyszłości wspomnianych spółek i uwzględnienie go w ogólnej strategii prywatyzacji spółek uzdrowiskowych.

12. Istotne zastrzeżenia NIK wzbudził **stan przygotowań do prywatyzacji Powszechnej Kasy Oszczędności Banku Polskiego SA** [por. zał. Nr 3, str. 16]. Przygotowania te Izba uznała za niewystar-

czające, przede wszystkim z powodu nieokreślenia, w oparciu o wszechstronną analizę możliwych wariantów tego przedsięwzięcia, jasnych celów i strategii prywatyzacji. Tak więc nie zostały w pełnym zakresie wykonane planowane analizy przedprywatyzacyjne, zaś Ministerstwo Skarbu Państwa nie posiadało ostatecznej, zatwierdzonej wersji raportu zawierającego szczegółowe studium przedprywatyzacyjne, co uniemożliwiło wykorzystanie tego dokumentu przy opracowaniu strategii prywatyzacji PKO BP SA. Izba zwróciła również uwagę na opieszałość MSP w podejmowaniu decyzji o dokapitalizowaniu banku, m.in. w związku z poniesioną w 1998 r. stratą w wysokości 1,3 mld zł, spowodowaną koniecznością utworzenia rezerwy na obsługę kredytów mieszkaniowych tzw. starego portfela. Decyzja taka została podjęta dopiero w 15 miesięcy od daty przedłożenia przez PKO-BP programu naprawczego. Pozytywnie natomiast NIK oceniła działania banku i Komisji Nadzoru Bankowego związane z przygotowaniem i realizacją programu naprawczego, dzięki którym w końcu I półrocza 2001 r. pokryta została znaczna część straty oraz podwyższony powyżej wymaganego minimum współczynnik wypłacalności.

Zdaniem NIK, proces przekształcenia banku w jednoosobową spółkę akcyjną Skarbu Państwa nie został należycie przygotowany. Szczególnie krytycznie oceniono działania związane z przygotowaniem przez Ministra Skarbu Państwa projektu rozporządzenia Rady Ministrów w tej sprawie. Z kolei bank nie był przygotowany do sporządzenia bilansu na dzień uzyskania wpisu spółki akcyjnej do rejestru handlowego, nie miał też rozeznania co do ewentualnych zobowiązań podatkowych związanych z przekształceniem.

Również prace nad przygotowaniem programu strategii prywatyzacji PKO BP SA nie przebiegały właściwie. Ministerstwo Skarbu Państwa przedstawiło Radzie Ministrów dwa kolejne projekty takiego programu, z których drugi uzyskał akceptację, jednak, zdaniem Izby, obydwa dokumenty zawierały istotne braki. Pierwszy z nich – przygotowany w bardzo krótkim czasie – nie został poprzedzony kompleksowymi analizami możliwych wariantów prywatyzacji, na dodatek MSP nie konsultowało założeń prywatyzacji z zainteresowanym bankiem. Wniosek nie definiował jednoznacznie głównego celu tego przedsięwzięcia, można było jedynie przypuszczać, że podstawowe znaczenie przy tworzeniu strategii miało dokapitalizowanie banku oraz zachowania jego narodowego charakteru. W poprawionym wniosku precyzyjniej zostały określone cele prywatyzacji, jej proponowany harmonogram oraz potencjalne potrzeby kapitałowe banku. Uzasadnienie wniosku w dalszym ciągu nie zawierało jednak argumentów przemawiających za rezygnacją z przeprowadzenia kompleksowej analizy możliwych wariantów prywatyzacji, poważne wątpliwości budził zaś fakt, iż nie określono w nim w jaki sposób prywatyzacja ma doprowadzić do realizacji takich celów cząstkowych jak wzmocnienie struktury organizacyjnej i finansowej banku, usprawnienie działalności operacyjnej, polepszenie płynności finansowej oraz rentowności. Określenie sposobu realizacji tych celów było, zdaniem Izby, konieczne zwłaszcza z uwagi na to, iż nie zostało przewidziane wprowadzenie do banku inwestora strategicznego lub branżowego.

Powyższe ustalenia nie pozwoliły, w opinii Izby, na pozytywną ocenę przyjętej strategii prywatyzacji PKO BP SA, mimo zatwierdzenia jej i wyrażenia zgody na prywatyzację banku przez Radę Ministrów. Izba stwierdziła, że Minister Skarbu Państwa winien ponownie przeanalizować strategię dalszych działań w stosunku do PKO BP SA. Należy zwłaszcza precyzyjnie określić rolę, jaką ma pełnić ten bank w polskim systemie bankowym i na tej podstawie wskazać najkorzystniejszy sposób jego ewentualnej prywatyzacji.

13. Wszystkich przewidywanych korzyści z przekształceń własnościowych w branży motoryzacyjnej nie odniosła ani gospodarka, ani prywatyzowane zakłady. Wpływ na to miały w pewnym stopniu czynniki obiektywne – zmniejszenie sprzedaży i pogorszenie wyników przedsiębiorstw tego sektora spowodowane po 1999 r. dekoniunkturą na rynkach światowych, podwyżkami cen paliw, akcyzy na samochody oraz malejącym tempem wzrostu zamożności społeczeństwa. Jak ujawniła kontrola **wykonania zobowiązań umownych przez inwestorów strategicznych w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach produkujących samochody osobowe, ciężarowe oraz autobusy** [por. zał. Nr 3, str. 26], przyczyniło się do tego również nie-

rzetelne pełnienie nadzoru nad realizacją części zobowiązań inwestorów wynikających z umów prywatyzacyjnych.

Podstawą zobowiązań inwestorów krajowych i zagranicznych, uczestniczących w przekształceniach własnościowych przedsiębiorstw samochodowych – Fiata, Volkswagena, Daewoo, Sobiesław Zasada Centrum SA – były postanowienia zawartych umów prywatyzacyjnych, joint-venture, lub umów cywilnoprawnych. Jednak brak w części spośród tych umów sankcji za niewykonanie zobowiązań uniemożliwił w praktyce ich wyegzekwowanie przy wykorzystaniu instrumentów umownych. Pozytywny skutek odniosło natomiast uzależnienie od wykonania przyjętych zobowiązań – przyznania inwestorom ulg i zwolnień podatkowych.

Kontrola wykazała, że zobowiązania zostały wykonane jedynie częściowo. NIK pozytywnie oceniła ich realizację przez Fiata i Volkswagena. Stwierdziła również, iż większość inwestorów uczestniczących w prywatyzacji przedsiębiorstw produkujących samochody osobowe, ciężarowe i autobusy wywiązała się ze swoich zobowiązań do podwyższenia kapitałów spółek. Przeznaczone na ten cel kwoty łącznie przekroczyły nawet deklarowany poziom. Z kolei zobowiązania do dokonania nakładów inwestycyjnych i kapitałowych zostały wykonane przez Zasada SA i Daewoo jedynie w ok. 91% (5 mld zł w stosunku do zobowiązań w wysokości 5,6 mld zł). W ocenie NIK Daewoo nie wykonało również zobowiązań umownych dotyczących polonizacji produkcji samochodów osobowych oraz wielkości produkcji samochodów dostawczych. Nie doszło także do deklarowanej przez firmę Sobiesław Zasada Centrum SA modernizacji produktów Zakładów Samochodowych Jelcz SA, Zakładów Samochodowych Star SA i Autosan SA na podstawie technologii Mercedesa.

NIK nie wniosła zastrzeżeń do nadzoru nad realizacją zobowiązań Sobiesław Zasada Centrum SA wobec Star SA i Autosan SA pełnionego przez Ministra Gospodarki, ponieważ instrumenty oddziaływania na inwestora były znikome. Również proces przyznawania ulg podatkowych inwestorom z branży motoryzacyjnej oraz nadzór nad ich wykorzystaniem, realizowany przez Ministra Finansów, Izba uznała za prawidłowy, a zastosowany mechanizm za celowy. NIK negatywnie oceniła natomiast rzetelność nadzoru Ministra Skarbu Państwa nad realizacją zobowiązań inwestycyjnych w Zakładach Samochodowych Jelcz SA oraz w Daewoo-FSO Motor Sp. z o.o. W wyniku opieszałych działań MSP firma Sobiesław Zasada Centrum SA została zwolniona z obowiązku zakupu części akcji pozostających własnością Skarbu Państwa. Na skutek tego budżet państwa został pozbawiony przychodów równowartości 4.785 tys. DEM. Izba negatywnie oceniła również niewykonanie przez Ministra Skarbu Państwa wniosków sformułowanych po kontroli prywatyzacji FSO, dotyczących wzmocnienia nadzoru nad realizacją kontraktów z Daewoo. Niewykonanie kolejnego wniosku NIK, w sprawie sprecyzowania sposobu finansowania inwestycji, spowodowało spór między MSP a Daewoo o interpretację zapisów zawartej umowy, który stał się przyczyną nierozliczenia pierwszego etapu jej realizacji.

Wdrażanie reform ustrojowych państwa

3.

Wprowadzenie

Cztery reformy systemowe państwa: administracji publicznej, służby zdrowia, oświaty oraz ubezpieczeń społecznych, należały do tych obszarów badań kontrolnych, którym NIK w ciągu ostatnich lat przyglądała się najdokładniej. Przyczyną była waga badanej materii i znaczenie dokonujących się przemian dla sytuacji w tych newralgicznych dziedzinach infrastruktury społecznej. Kontrolowane były wszystkie etapy realizacji poszczególnych reform: przygotowania do ich rozpoczęcia, przebieg przekształceń, wreszcie osiągnięte rezultaty. Ponieważ przedmiotem badań była substancja ciągle jeszcze żywa i plastyczna, ujawnienie słabych punktów wprowadzanych rozwiązań, a także skutków ubocznych, niemożliwych do uniknięcia przy tak wielkim przedsięwzięciu, mogło przyczynić się do szybszego usunięcia stwierdzonych wad. Takie zmiany i modyfikacje, m.in. wskazywane we wnioskach pokontrolnych, w wielu przypadkach okazały się niezbędne.

Stawiając sobie dwa cele: sprawdzenie, czy reformy toczą się zgodnie z przyjętymi założeniami oraz wskazywanie pojawiających się trudności, NIK ujawniła przy tym błędy, które w istotny sposób zaważyły na przebiegu nieodzownych skądinąd reform. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim niewydanie na czas niezbędnych aktów prawnych. Luki w przepisach sprawiły, że reformy wchodziły w życie fragmentami, bez wielu istotnych rozwiązań, co powodowało chaos i burzyło ich wewnętrzną logikę. Bezczynność organów państwa, hamujących w wielu przypadkach zapoczątkowane procesy zamiast je wyprzedzać, stała się podstawową przyczyną trudności, na jakie napotkały reformy administracji publicznej, ochrony zdrowia, a także ubezpieczeń społecznych. Legislacyjna opieszałość, niedopracowanie istotnych szczegółów realizowanych projektów, w połączeniu z brakiem konsekwencji i zdolności przewidzenia skutków podjętych działań, w znacznym stopniu wstrzymywały postęp reform i sprawiły, że nie zostało spełnionych wiele spośród związanych z nimi oczekiwań.

Negatywny wpływ na sprawny przebieg reform miało także prowadzenie w jednym czasie działań, które powinny następować po sobie w określonej kolejności. Tak więc reformowane właśnie i jeszcze nie do końca ukształtowane administracyjne struktury wojewódzkie i powiatowe nie były w stanie przejąć obowiązków organów założycielskich samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, co zakładała z kolei realizowana równolegle reforma w sferze ochrony zdrowia. Podobnie Zakład Ubezpieczeń Społecznych, mający kolosalne problemy z budową swojego systemu informatycznego, nie był gotowy do prowadzenia indywidualnych kont osób ubezpieczonych, co z kolei zakłóciło ściąganie składki na ubezpieczenie zdrowotne. Jak stwierdziła NIK, przeciąganie się procesu reform i braki w ich prawnym przygotowaniu niejednokrotnie dezorganizowały pracę różnych instytucji i służb. Niekorzystne tego skutki widoczne były m.in. w funkcjonowaniu Policji, Inspekcji Weterynaryjnej, wojewódzkich funduszy ochrony środowiska, a także w realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego różnych szczebli.

Omówienie wyników ważniejszych kontroli

1. Badając kwestie związane **z reformą administracji publicznej,** NIK podejmowała początkowo tematy natury systemowej, sięgające istoty i ogólnych celów reformy, by następnie poddać analizie konkretne problemy, stanowiące konsekwencję toczącego się procesu zmian. Dokonane ustalenia umożliwiły stwierdzenie, że likwidacja istniejących poprzednio i utworzenie nowych struktur wojewódzkich administracji publicznej nie przebiegała w sposób całkowicie zadowalający. Zabrakło m.in. szczegółowych uregulowań dotyczących przekazywania mienia Skarbu Państwa samorządom województw, ponieważ ustawy nie zawierały upoważnienia w tym zakresie. Brak takiej regulacji prawnej Izba uznała za jeden z najpoważniejszych błędów popełnionych w trakcie przygotowania reformy. Negatywnie oceniono również opóźnienia w przekazywaniu dotacji celowych na zadania realizowane przez samorządy województw i powiatów. Kontrola likwidacji urzędów rejonowych i utworzenia administracji samorządowej w powiatach ujawniła trudności organizacyjne w nowo utworzonych starostwach powiatowych i słabe przygotowanie powiatowej administracji zespolonej do wykonywania stojących przed nią zadań.

Niejednoznaczne określenie statusu powiatowych służb, inspekcji i straży spowodowało z kolei niewykorzystywanie ustawowych uprawnień przez organy gmin i powiatów wobec Policji, Państwowej Straży Pożarnej i Inspekcji Sanitarnej. Nieprecyzyjne okazały się regulacje prawne dotyczące podziału zadań i kompetencji między jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli i terenowe organy administracji rządowej.

Przeprowadzone w 2002 r. kontrole dotyczyły głównie problemów szczegółowych. W ich wyniku NIK wyraziła negatywną opinię na temat działalności kontroli wewnętrznej w jednostkach samorządu terytorialnego, uznając jej komórki za nieprzygotowane do pełnienia odpowiedzialnych funkcji, do których zostały powołane, szczególnie wobec nowych czekających je zadań związanych z kontrolą finansową i audytem wewnętrznym. Krytyczne uwagi odnosiły się także do istoty funkcjonowania kontroli: komisje rewizyjne i komórki kontroli wewnętrznej niejednokrotnie naruszały obowiązujące je reguły działania, czemu nie przeciwdziałały skutecznie organy stanowiące samorządu terytorialnego, nie przejawiając większego zainteresowania wynikami ich pracy.

Kontrole działalności organów nadzoru budowlanego oraz służby ochrony zabytków wykazały natomiast, iż reforma administracyjna kraju nie spowodowała poprawy sytuacji w badanych dziedzinach. Wspomniane podmioty pełniły swoje funkcje nierzetelnie, dopuszczając przy tym do sytuacji rodzących podejrzenie możliwości zaistnienia korupcji. W pewnym stopniu przyczyniły się do tego niskie kwalifikacje pracowników, a także zbyt szczupła obsada kadrowa w kontrolowanych jednostkach, która niekiedy była wynikiem świadomie prowadzonej polityki zatrudnienia. Dążenie do wypłacania relatywnie wysokich wynagrodzeń kosztem utrzymywania niskiego stanu zatrudnienia miało jednak negatywne reperkusje w postaci niemożności zrealizowania części nałożonych zadań.

Jak wykazała kontrola poświęcona zbadaniu organizacji i funkcjonowania komisji rewizyjnych i komórek kontroli wewnętrznej usytuowanych w aparacie pomocniczym organu wykonawczego gmin, powiatów i miast na prawach powiatu, działalność **kontroli wewnętrznej w jednostkach samorządu terytorialnego** [por. zał. Nr 3, str. 9] przyniosła niewielkie efekty. Uchybienia szczególnie często zdarzały się w kontrolach, w trakcie których badano prawidłowość udzielania zamówień publicznych. W wielu przypadkach kontrole takie prowadzone były nierzetelnie, do czego przyczynił się m.in. brak merytorycznego przygotowania członków komisji rewizyjnych i pracowników kontroli wewnętrznej.

W gminach i miastach na prawach powiatu organizacja wewnętrzna, tryb postępowania i sposób wykorzystania wyników pracy komisji rewizyjnych były regulowane w bardzo różny sposób, natomiast w powiatach, zgodnie z ich wzorcowym statutem, kwestie te zostały określone w sposób zbliżony, co zdaniem Izby należy ocenić pozytywnie. W jednostkach samorządu terytorialnego brakowało jednolitych zasad określania skutków finansowych nieprawidłowości stwierdzonych przez komisje rewizyjne. Nie było także regulacji dotyczących kryteriów, jakimi podmioty wykonujące kontrolę wewnętrzną powinny się kierować przy doborze jednostek do kontroli, oraz określających za-

kres i skalę kontrolowanej działalności. Powodowało to dowolność przy doborze jednostek i obszarów objętych kontrolą, co niewątpliwie mogło sprzyjać powstawaniu sytuacji korupcjogennych.

Zastrzeżenia budziły nie tylko same procedury, ale i ich praktyczne stosowanie. Stwierdzono, że podmioty wykonujące kontrolę wewnętrzną częstokroć nie realizowały ustalonych planów kontroli, naruszały obowiązujące reguły prowadzenia czynności kontrolnych, przepisy w sprawie informowania kierowników jednostek kontrolowanych, rad i zarządów o dokonanych ustaleniach. W większości kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego ich organy stanowiące nie były informowane o wynikach kontroli prowadzonych przez podmioty wykonujące kontrolę wewnętrzną.

3.

W toku prowadzonych postępowań kontrolnych NIK ujawniła przypadki łączenia członkostwa w komisjach rewizyjnych lub zatrudnienia na stanowiskach związanych z prowadzeniem kontroli wewnętrznej z członkostwem w komisjach przetargowych. Zdaniem Izby do takich sytuacji dochodzić nie powinno, ze względu na potrzebę zachowania bezstronności w pracach komisji rewizyjnych oraz kontroli wewnętrznej, do właściwości których należy m.in. kontrola prawidłowości przetargów w jednostkach samorządu terytorialnego, a tym samym kontrola działalności komisji przetargowych. Izba podkreśliła, że przepisy, które weszły w życie po okresie objętym kontrolą, ograniczyły możliwość powstawania takich sytuacji w odniesieniu do członków komisji rewizyjnych, nie wyłączyły jednak możliwości ich uczestniczenia w komisji przetargowej powołanej przez samorządową jednostkę organizacyjną, której są pracownikami.

Zdaniem Izby należy również rozważyć możliwość zmiany przepisów ustrojowych dotyczących zakresu zadań i pozycji komisji rewizyjnej w strukturze organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z *ustawą o finansach publicznych*, na jednostki samorządu terytorialnego i ich organy zostały nałożone nowe zadania związane z kontrolą finansową i audytem wewnętrznym. Niezależnie od realizacji obowiązku ustawowego, w opinii NIK potrzebne jest również wzmocnienie komisji rewizyjnych (w skład których – zgodnie z obowiązującymi przepisami – wchodzą wyłącznie radni), przez włączenie w prace komisji osób posiadających odpowiednie kwalifikacje. Należałoby także rozważyć inne usytuowanie komisji w strukturze jednostek samorządu terytorialnego oraz szczegółowe określenie relacji między komisją rewizyjną a pozostałymi komisjami i innymi podmiotami wykonującymi kontrolę wewnętrzną w jednostkach samorządowych.

Również organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, powołane po 1 stycznia 1999 r., swe zadania wynikające z przepisów *Prawa budowlanego* realizowały jedynie częściowo i bez należytej staranności. Taką opinię uzasadniają ustalenia kontroli **prawidłowości wydawania pozwoleń na budowę oraz pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych** [por. zał. Nr 3, str. 62].

W jej wyniku stwierdzono, że w około połowie skontrolowanych jednostek decyzje o pozwoleniu na budowę wydawano na podstawie wniosków niespełniających wymagań określonych w *Prawie budowlanym*. Najczęściej brakowało ważnej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub pozwolenie było niezgodne z jej wymogami, wnioskodawca nie przedłożył dowodu dysponowania nieruchomością na cele budowlane, nie załączył wymaganych opinii, uzgodnień i pozwoleń. Rejestry decyzji o pozwoleniu na budowę były prowadzone nierzetelnie. Zawierały niewypełnione rubryki, decyzjom nadawano jednakowe numery lub nie zachowywano kolejności numeracji. W ocenie NIK takie postępowanie mogło sprzyjać występowaniu korupcji. Dodać należy, iż ponad 10% wniosków w urzędach wojewódzkich i kilka procent wniosków w starostwach oraz urzędach miast i gmin rozpatrywano ponad 2 miesiące, nie informując wnioskodawców o przyczynach zwłoki i nie wskazując nowego terminu załatwienia sprawy.

Także decyzje o pozwoleniu na użytkowanie obiektów budowlanych wydawano z naruszeniem przepisów *Prawa budowlanego*. W wielu przypadkach brakowało oryginału dziennika budowy, oświadczenia kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu z projektem, warunkami pozwolenia na budowę oraz przepisami, wymaganych protokołów badań i sprawdzeń, oświadczeń inwestorów o braku sprzeciwu lub uwag ze strony właściwych organów. Przed wydaniem decyzji, o których mowa wyżej, często nie sprawdzano na miejscu budowy zgodności wykonania obiektu z warunkami zabudowy i zagospodarowania terenu oraz warunkami pozwolenia na budowę. Z kolei inwestorzy przystępowali do użytkowania obiektów budowlanych nie zawiadamiając nawet właściwego organu o zakończeniu budowy.

Jedną z przyczyn tego stanu było niezadowalające, mimo przeprowadzanych szkoleń, przygotowanie merytoryczne pracowników zatrudnianych w organach administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, a także niedostateczna ich liczba. NIK ustaliła również, że w co czwartej spośród kontrolowanych jednostek pracownicy administracji rządowej i samorządowej, do których należało prowadzenie postępowań administracyjnych z zakresu *Prawa budowlanego*, wykonywali projekty budowlane lub byli kierownikami budów. Postępowanie to pozostawało w oczywistej kolizji z postanowieniami *ustaw o pracownikach urzędów państwowych* i *pracownikach samorządowych.*

Wszystkie nieprawidłowości, o których mowa wyżej, świadczyły o braku skutecznego nadzoru i kontroli ze strony organów nadzoru budowlanego nad prawidłowością decyzji wydanych przez organy administracji architektoniczno-budowlanej. Tę konstatację potwierdza dodatkowo fakt, iż w latach 1999-2000 w 5 inspektoratach wojewódzkich przeprowadzano zaledwie 1-2 kontrole organów niższego szczebla rocznie, a wszystkich 11 skontrolowanych inspektoratów dokonało w tym okresie łącznie 142 kontroli. Również Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, jako organ wyższego stopnia w stosunku do wojewodów i wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego, w niewystarczającym stopniu sprawował nadzór nad ich działalnością.

W latach 1997-2001 NIK przeprowadziła 5 kontroli podejmujących wybrane zagadnienia *Prawa budowlanego.* Wyniki obecnie zakończonej kontroli wskazują, że w funkcjonowaniu organów administracji architektoniczno-budowlanej nastąpiła jedynie niewielka poprawa. Poczynione ustalenia wskazują ponadto na częściową tylko realizację wniosków systemowych kierowanych do organów nadzoru architektoniczno-budowlanego, a dotyczących przestrzegania przepisów *Prawa budowlanego.* Przede wszystkim nie w pełni zostały wykorzystane wnioski postulujące wzmocnienie nadzoru nad wykonywaniem obowiązków przez organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, w tym zintensyfikowanie kontroli budów i organów wydających decyzje o pozwoleniu na budowę.

Wprowadzona w 1999 r. reforma administracyjna kraju nie spowodowała poprawy **funkcjonowania służby ochrony zabytków** [por. zał. Nr 3, str. 46]. NIK krytycznie oceniła działalność wojewódzkich oddziałów Służby Ochrony Zabytków oraz większości objętych kontrolą jednostek samorządowych sprawujących pieczę nad dobrami kultury, a także Generalnego Konserwatora Zabytków i Ministra Kultury.

Wspomniany minister nie wywiązał się w sposób zadowalający z ustawowego obowiązku wykonywania ogólnego nadzoru nad ochroną zabytków, m.in. z nadzorowania Generalnego Konserwatora Zabytków. Minister Kultury nie dopełnił obowiązku wydania 3 aktów wykonawczych do *ustawy o ochronie dóbr kultury*, żadnemu z pracowników resortu nie przypisał w zakresie czynności opieki nad instytucjami ochrony zabytków i dziedzictwa narodowego. Ponadto nie zainicjował prac mających na celu utworzenie ogólnopolskiego informatycznego systemu dokumentowania ruchomych i nieruchomych dóbr kultury.

Z ustaleń kontroli wynika, że kierowanie przez Generalnego Konserwatora Służbą Ochrony Zabytków ograniczało się do analizy sprawozdań z działalności administracyjnej oddziałów i wykonania wydatków na ochronę i konserwację dóbr kultury. Pełnej realizacji zadań nałożonych na Urząd Generalnego Konserwatora Zabytków nie sprzyjał zbyt niski stan zatrudnienia. Stwierdzono, że w 2000 r. wykorzystanie etatów kalkulacyjnych w Urzędzie wyniosło 38%, w 2001 r. – 46,4%, a w I kwartale 2002 r. – 43,9%. Utrzymywanie niskiego poziomu zatrudnienia, przy pełnym wykorzystaniu funduszu płac, umożliwiało ustalanie wynagrodzeń pracowników na poziomie znacznie przekraczającym średnie płace w innych urzędach administracji rządowej o podobnych kompetencjach. Jednak polityka taka była m.in. przyczyną opóźnień w wydawaniu decyzji i postanowień administracyjnych. Zbyt rzadko wizytowane były także obiekty zabytkowe, remontowane i konserwowane ze środków dotacji budżetowych.

We wszystkich skontrolowanych wojewódzkich oddziałach Służby Ochrony Zabytków stwierdzono nieprawidłowości w prowadzeniu rejestrów i zbiorów dokumentów zabytków. W rejestrach nie figurowało wiele obiektów, które zdaniem służb konserwatorskich powinny być objęte szczególną ochroną prawną. Znaczna liczba zabytków nie posiadała swoich kart ewidencyjnych, lub były one prowadzone nieprawidłowo.

Mimo ograniczonych środków finansowych na ochronę i konserwację zabytków, w wykorzystywaniu ich miały miejsce liczne nieprawidłowości. Z przeznaczonych na ten cel środków budżetowych finansowane były prace niezwiązane z zadaniami konserwatorskimi, część robót została rozliczona nierzetelnie. Realizowaniu prac remontowo-konserwatorskich i remontów oraz zlecaniu opracowań dokumentacyjnych towarzyszyły ponadto okoliczności mogące wskazywać na istnienia między zlecającym zadania a ich wykonawcą powiązań o charakterze korupcyjnym.

Formułując krytyczne oceny, NIK wskazała jednocześnie, że działalność organów ochrony zabytków prowadzona była w warunkach gwałtownie spadających nakładów na – finansowane z budżetu państwa - zadania w sferze ochrony i konserwacji zabytków. Wraz z malejącą wielkością środków w kolejnych budżetach GKZ i wojewódzkich konserwatorów zabytków, pogłębiała się dysproporcja między potrzebami a możliwościami finansowymi tych służb. Trudności spowodowane brakiem środków spotęgowało niedostosowanie regulacji prawnych do współczesnych realiów oraz niestabilność rozwiązań organizacyjnych.

3.

2. Reformie służby zdrowia Izba poświęciła bodaj najwięcej uwagi, tak ze względu na duży zakres zmian, jak i ich wyjątkowe znaczenie dla poczucia bezpieczeństwa obywateli, czego skutkiem było nieustanne zainteresowanie opinii publicznej reformą i różnymi jej aspektami. Badając realizację postawionych celów i trafność wyboru wiodących do nich środków, NIK krytycznie oceniła przygotowanie reformy ochrony zdrowia, opóźnienia we wprowadzaniu w życie jej istotnych elementów, niedopracowanie szczegółów, wreszcie pozostawienie luk, naruszających spójność systemu. Koncepcja przeobrażeń w tej dziedzinie została opracowana jeszcze na początku lat dziewięćdziesiątych. Jednak, jak pokazały to wyniki kontroli, długi okres dzielący ukształtowanie zamierzeń do rozpoczęcia ich realizacji w praktyce nie został należycie wykorzystany, m.in. na przekształcenie publicznych zakładów opieki zdrowotnej z jednostek budżetowych w samodzielne podmioty. M.in. z tego to powodu, w momencie rozpoczęcia reformy kasom chorych, stanowiącym główne ogniwo nowego systemu, nie udało się zracjonalizować gospodarowania środkami przeznaczonymi na ochronę zdrowia, co było jednym z głównych celów reformy.

Kolejne kontrole, w ramach których badany był przebieg reformy i osiągnięte rezultaty, skłaniały do wniosku, że w funkcjonowaniu zreformowanego systemu opieki zdrowotnej wciąż istnieją poważne nieprawidłowości. Kontrola zawierania i realizacji umów o wykonywanie świadczeń zdrowotnych umożliwiła stwierdzenie, że kasy chorych nadal nie dysponowały wiarygodnymi danymi o rzeczywistej liczbie zarejestrowanych osób, nie mogły więc prowadzić poprawnie ewidencji ubezpieczonych, ani też potwierdzić ich prawa do świadczeń. Kontrola wykorzystania przez Ministra Zdrowia środków publicznych, przeznaczonych na restrukturyzację w sferze ochrony zdrowia, ujawniła niewłaściwe nimi gospodarowanie. Zgodnie z przyjętymi założeniami miały one sfinansować redukcję zatrudniania, zakupy aparatury medycznej, modernizację sprzętu i pomieszczeń. Jednak do działań tych przystąpiono nie określając uprzednio kryteriów, jakie powinien spełniać zrestrukturyzowany system opieki zdrowotnej, co stało się przyczyną błędów i niefortunnych decyzji.

Zakończone w 2002 r. badania kontrolne w sferze ochrony zdrowia potwierdziły poprzednie ustalenia i wnioski NIK, ujawniając – podobne jak poprzednio – istotne wady zreformowanego systemu opieki zdrowotnej, do których doszły nowe zagrożenia, świadczące o jego postępującym rozregulowaniu.

Do tych pierwszych zaliczyć należy powszechną bolączkę polskiego prawodawstwa – brak kompletu przepisów wykonawczych niezbędnych do pełnego funkcjonowania ustaw, a także niejasności i ułomności ustanowionego prawa. Błędy legislacyjne spowodowały m.in., że punkty krwiodawstwa w Instytucie Hematologii i Transfuzjologii działały właściwie nielegalnie, nie było też wiadomo kto powinien płacić, Ministerstwo Zdrowia, czy też kasy chorych, za część wysokospecjalistycznych procedur medycznych, czyli za skomplikowane, a więc kosztowne zabiegi i terapie.

O lukach w systemie świadczył natomiast widoczny brak koncepcji rozwiązywania pojawiających się problemów, lub – co na jedno wychodziło – ciągłe ich zmiany. Za symptomatyczny dla tej przypadłości uznać można przypadek szpitali klinicznych, które – z woli niepotrafiących się odnaleźć w nowej rzeczywistości

administratorów tej sfery działania ochrony zdrowia – kilkakrotnie zmieniały podległość. Inną oznaką psucia się systemu było ciągłe zadłużanie się szpitali, wreszcie nagminne nieprzestrzeganie przez jednostki służby zdrowia przepisów finansowych, zasad rachunkowości, a ponadto nierzetelne rozliczanie się z pieniędzy, środków technicznych i leków.

Krytycznie Izba oceniła **finansowanie i dostęp do świadczeń zdrowotnych, wykonywanych w ramach wysokospecjalistycznych procedur medycznych** [por. zał. Nr 3, str. 59]. Reforma systemu ochrony zdrowia zakładała finansowanie owych procedur z budżetu państwa. Zgodnie z przyjętym rozwiązaniem, zreformowany system opieki zdrowotnej miał być wspierany przez Ministerstwo Zdrowia, tymczasem, jak stwierdziła NIK, jego działalność powodowała zamieszanie w funkcjonowaniu systemu. Ujawniono, że nieprawidłowości miały miejsce w czasie przygotowywania realizacji wysokospecjalistycznych procedur medycznych od strony formalno-prawnej, w trakcie zawierania przez Ministerstwo Zdrowia umów z zakładami opieki zdrowotnej, a także przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych przez szpitale.

Wiele zamętu powodował fakt, że rozporządzenie w sprawie wysokospecjalistycznych procedur medycznych i jego kolejne nowelizacje wydawane były z opóźnieniem, co zmuszało szpitale i kasy chorych do dokonywania w ciągu roku zmian planów finansowych. Również umowy zawierano z dużą zwłoką. Do tego czasu szpitale realizowały więc procedury bez żadnych gwarancji, że zostaną one sfinansowane ze środków budżetowych. Wynagrodzenie za wykonane procedury poszczególne placówki otrzymywały z opóźnieniem, dochodzącym niekiedy do kilku miesięcy. Nie pozostawało to bez wpływu na wyniki finansowo-ekonomiczne tych zakładów, przyczyniając się do powiększania ich zadłużenia. Jednocześnie zapotrzebowanie na poszczególne procedury było szacowane przez Ministerstwo Zdrowia bez należytej staranności, co przy mało elastycznym systemie korygowania błędów powodowało niewykorzystanie przyznanych limitów przez niektórych świadczeniodawców, podczas gdy u innych potrzeby pozostawały niezaspokojone.

Współpraca Ministerstwa Zdrowia z kasami chorych w kwestii finansowania wysokospecjalistycznych procedur medycznych również nie układała się właściwie. Dyrektorzy kas chorych twierdzili, że Ministerstwo nie konsultowało z nimi i nie uprzedzało ich o liczbiei rodzaju procedur, do finansowania których kasy zostaną zobowiązane w następnym roku, nie brało też pod uwagę możliwości finansowania przekazanych im zadań. W rezultacie kasy zmuszone były do wygospodarowywania na ten cel środków finansowych kosztem innych świadczeń zdrowotnych.

Szpitale, korzystając z braku w zawartych umowach wielu uregulowań i zapisów zabezpieczających interesy dysponenta środków publicznych, nierzetelnie rozliczały się ze środków budżetowych oraz leków i leczniczych środków technicznych otrzymanych na realizację wspomnianych procedur. Większość szpitali nie prowadziła dla nich, mimo takiego obowiązku, odrębnej ewidencji księgowej, uniemożliwiając ustalenie faktycznego ich zużycia na cele, dla których zostały one przeznaczone. Niektóre placówki obciążały Ministerstwo Zdrowia kosztami leków i leczniczych środków technicznych, które otrzymały nieodpłatnie jako darowiznę. Środków niewykorzystanych na realizację procedur zakłady opieki zdrowotnej nagminnie nie zwracały do budżetu państwa.

Praktyki takie ułatwiało sporadyczne jedynie kontrolowanie wykonywania procedur. W badanym okresie, obejmującym lata 1999-2001 (I półrocze), Ministerstwo Zdrowia przeprowadziło tylko 8 takich kontroli, co – zważywszy na liczbę ponad 1,5 tys. zawartych w tym okresie umów – dobitnie dowodzi iluzoryczności nadzoru nad ich realizacją. O potrzebie takich kontroli świadczył także fakt, iż zakłady opieki zdrowotnej, mając ograniczone możliwości udzielania niektórych świadczeń, nie ustalały w oparciu o kryteria medyczne kolejności przyjmowania chorych, Ministerstwo nie egzekwowało zaś od nich wykazu pacjentów, którym udzielono świadczeń oraz listy oczekujących.

Jedną z przyczyn niesprawności w funkcjonowaniu systemu świadczeń zdrowotnych, wykonywanych w ramach wysokospecjalistycznych procedur medycznych, był fakt, iż rozporządzenie w tej sprawie nie precyzowało, które z procedur miały być w całości finansowane przez Ministerstwo Zdrowia, które zaś współfinansowane przez kasy chorych. Nie precyzowały tego również kolejne nowelizacje, podobnie jak i obecnie obowiązujące *rozporządzenie w sprawie wykazu świadczeń zdrowotnych*. Rozporządzenie to nie regu-

luje także sposobu rozliczania przez świadczeniodawców leków i leczniczych środków technicznych zakupionych centralnie przez Ministerstwo Zdrowia. Zdaniem NIK niezbędne jest pilne podjęcie przez Ministra Zdrowia prac zmierzających do wyeliminowania wszystkich tych niejasności.

Zmiany organizacyjne związane z reformą ochrony zdrowia nie wpłynęły dodatnio również na funkcjonowanie szpitali klinicznych, zakłócając ich relacje z macierzystymi uczelniami medycznymi. Wykazała to kontrola **funkcjonowania szpitali klinicznych podległych Ministrowi Zdrowia w warunkach reformy ochrony zdrowia** [por. zał. Nr 3, str. 58]. W okresie objętym kontrolą, to jest w latach 1999-2001, stan prawny szpitali klinicznych zmienił się dwukrotnie. W ich wyniku, po ponad dwuletnim okresie ustrojowej transformacji, sytuacja powróciła do stanu bliskiego temu, jaki miał miejsce w 1998 r.

3.

Reforma zakładała, że usługi medyczne wykonywane w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego będą kontraktowane przez kasy chorych w zakładach opieki zdrowotnej, prowadzących samodzielną gospodarkę finansową i posiadających osobowość prawną. Wymagało to przekształcenia szpitali klinicznych, funkcjonujących w strukturach wyższych uczelni, w samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Usamodzielnienie szpitali zbiegło się w czasie z przejęciem funkcji ich organu założycielskiego przez Ministra Zdrowia. Te istotne zmiany w powiązaniach organizacyjnych i ekonomicznych spowodowały konieczność oparcia wzajemnych relacji uczelni medycznych i szpitali klinicznych na umowach cywilnoprawnych. Umowy te powinny precyzować zarówno organizacyjne formy udostępnienia szpitali w celu wykonywania zadań dydaktycznych i badawczych uczelni w połączeniu z udzielaniem świadczeń zdrowotnych, jak też określać wielkość refundacji przez uczelnie medyczne kosztów ponoszonych przez szpital.

Ustalenia kontroli ujawniły jednak, że w rzeczywistości niezależność szpitali klinicznych jest pozorna. Przyczyną tego był – z jednej strony – brak jednoznacznych rozwiązań prawnych umożliwiających faktyczną, a nie tylko formalną samodzielność i podmiotowość szpitali, z drugiej zaś – negatywne stanowisko senatów uczelni medycznych. Chociaż szpitale kliniczne posiadały osobowość prawną, na mocy przepisów *ustawy o zakładach opieki zdrowotnej* – o obsadzeniu stanowisk dyrektorów szpitali i ordynatorów oddziałów decydowali rektorzy, którzy ponadto, na podstawie rozporządzeń Ministra Zdrowia, sprawowali ogólny nadzór nad działalnością szpitali. W praktyce ich uprawnienia uniemożliwiały partnerskie kształtowanie wzajemnych stosunków, czego dowiodły trudności przy określaniu należnej szpitalom refundacji kosztów wykonywania zadań dydaktycznych i badawczych. Ponieważ akademie medyczne prezentowały pogląd, że na ich pokrycie powinny otrzymać dodatkowe dotacje z budżetu, tylko nieliczne szpitale uzyskały częściowy zwrot poniesionych na ten cel kosztów. W pozostałych obciążały one świadczenia zdrowotne lub powiększały zadłużenie.

Zmiana formy prawnej funkcjonowania szpitali klinicznych nie wpłynęła również na poprawę ich sytuacji finansowej. Większość z nich nie była przygotowana do prowadzenia samodzielnej gospodarki w warunkach, gdy podstawowym źródłem ich przychodów były odpłatnie udzielane świadczenia zdrowotne, kontraktowane przez kasy chorych. W rezultacie, mimo przejęcia przez Skarb Państwa 312,7 mln zł zobowiązań, jakie zaciągnęły one jako jednostki budżetowe, do końca I półrocza 2001 r. szpitale te zadłużyły się ponownie na 257,7 mln zł. Na dodatek usamodzielnione szpitale kliniczne nie zostały wyposażone w składniki majątku trwałego, niezbędne do wykonywania zadań statutowych. Nie zostały uregulowane również zasady naliczania odpisów amortyzacyjnych od wartości majątku trwałego.

Szpitalom klinicznym brakowało nie tylko solidnych ekonomicznych podstaw egzystencji, ale także należytego nadzoru. Nie zapewniał go bowiem przewidziany ustawą podział funkcji organu założycielskiego owych szpitali między Ministra Zdrowia i rektorów uczelni medycznych. Minister Zdrowia nie egzekwował od nich obowiązku kontrolowania działalności szpitali, ani nie dokonywał takich kontroli we własnym zakresie. W konsekwencji szpitale niejednokrotnie dotacje budżetowe wykorzystywały niezgodnie z przeznaczeniem, a ponadto rozliczały je nierzetelnie i nieterminowo.

Problemów powstających na styku działań uczelni medycznych i szpitali klinicznych nie rozwiązuje zmiana wprowadzona w lipcu 2001 r. Ponownie ustanowienie uczelni medycznych organami założycielski-

mi szpitali klinicznych spowodowało wprawdzie silniejsze powiązanie tych placówek z macierzystymi uczelniami i zwiększenie odpowiedzialności ich władz za wyniki działalności szpitali, jednak zmiana ta, podyktowana głównie interesami akademii medycznych, ogranicza – zdaniem NIK – jeszcze bardziej faktyczny zakres samodzielności szpitali. Izba uznała również, że nadanie charakteru ustawowego zwierzchnictwu uczelni medycznych nad szpitalami klinicznymi radykalnie utrudni zachowanie między nimi partnerskich stosunków, wynikających z ich prawnej odrębności i finansowej samodzielności.

Pozytywnie oceniła NIK działalność publicznej służby krwi. Kontrola **realizacji ustawy o publicznej służbie krwi w zakresie gospodarki krwią i preparatami krwiopodobnymi** [por. zał. Nr 3, str. 57] wykazała bowiem, że służba ta wykonywała swoje zadania na poziomie odpowiadającym międzynarodowym standardom krwiodawstwa. W opinii NIK, ten wysoki poziom merytoryczny został osiągnięty m.in. dzięki działaniu Instytutu Hematologii i Transfuzjologii, stawiającemu centrom krwiodawstwa i krwiolecznictwa wysokie wymagania, gwarantujące bezpieczeństwo dawcom i biorcom krwi. Krytyczne uwagi Izba sformułowała natomiast pod adresem Ministra Zdrowia.

Przyczyną tych uwag było ujawnienie, że mimo upływu ponad czterech lat od opublikowania i trzech lat od wejścia w życie *ustawy o publicznej służbie krwi*, nie zostały stworzone prawne podstawy jej działania. Do dnia zakończenia kontroli Minister Zdrowia nie wydał wszystkich aktów wykonawczych, niezbędnych do pełnego jej funkcjonowania, nie powołał też Krajowej Rady ds. Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa. Zaniedbania te poważnie utrudniły tworzenie i funkcjonowanie krwiodawstwa i krwiolecznictwa.

Wydając jedno z rozporządzeń, Minister Zdrowia wyłączył z krajowego systemu publicznej służby krwi punkty krwiodawstwa zakładów opieki zdrowotnej utworzonych i nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, a także zakłady Instytutu Hematologii i Transfuzjologii pobierające krew i wytwarzające preparaty krwiopochodne w celach innych, niż naukowo-badawcze. Działania te podważyły spójność tworzonego systemu, ponieważ w efekcie przyjętych rozwiązań punkty krwiodawstwa w tych placówkach działały bez podstawy prawnej i pozostawały poza ustawowo przewidzianym systemem merytorycznego nadzoru i specjalistycznej kontroli.

Błędy popełnione zostały również przy powoływaniu jednostek organizacyjnych publicznej służby krwi. Tworząc Krajowe Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa, Minister Zdrowia nie wyposażył go w majątek i środki niezbędne do wykonywania zadań, nie wpisał też do rejestru zakładów opieki zdrowotnej. W efekcie zadania przypisane w ustawie Krajowemu Centrum były wykonywane przez Instytut Hematologii i Transfuzjologii, pozostający poza strukturami jednostek organizacyjnych publicznej służby krwi.

Za niedostateczny uznała NIK nadzór regionalnych centrów nad krwiolecznictwem w zakładach opieki zdrowotnej. Skutkiem takiego stanu było m.in. niezabezpieczenie obrotu krwią na terenie szpitali, niepełne dokumentowanie kosztów krwiolecznictwa, nierzetelne prowadzenie dokumentacji medycznej pacjentów, a także oddziałowej dokumentacji zbiorczej, ułatwiającej nadzór nad gospodarką krwią.

NIK zwróciła również uwagę, iż uchwalona 6 września 2001 r. nowelizacja *ustawy o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo farmaceutyczne, ustawy o wyrobach medycznych oraz ustawy o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych oraz ustawy o zawodzie lekarza*, uchylając jeden z artykułów *ustawy o publicznej służbie krwi*, spowodowała powstanie w niej niebezpiecznej luki. Zabrakło mianowicie uregulowań wskazujących podmiot upoważniony do określenia norm i standardów obowiązujących przy wytwarzaniu preparatów krwiopochodnych. Skreślenie owego przepisu w konsekwencji umożliwiło wytwarzanie wspomnianych preparatów przez podmioty inne, niż jednostki organizacyjne publicznej służby krwi, bez zgody i wiedzy ministra właściwego ds. zdrowia, który zgodnie z *ustawą o publicznej służbie krwi* koordynuje działania związane z organizacją pobierania krwi, jej przetwarzaniem oraz zaopatrzeniem w krew i w preparaty krwiopochodne. W tym stanie rzeczy NIK postulowała podjęcie przez Ministra Zdrowia pilnych działań, w celu zapewnienia warunków wytwarzania preparatów krwiopochodnych gwarantujących bezpieczeństwo dawcom i biorcom.

Nieprzestrzeganie praw pacjentów określonych w *ustawach o ochronie zdrowia psychicznego oraz*

o zakładach opieki zdrowotnej ujawniono w wyniku kontroli **realizacji ustawy o ochronie zdrowia psychicznego w szpitalach psychiatrycznych z terenu Dolnego Śląska** [por. zał. Nr 3, str. 94]. Jej celem było zbadanie, czy w dziedzinie przestrzegania wspomnianych norm nastąpiła poprawa w stosunku do stanu stwierdzonego podczas poprzedniej kontroli, przeprowadzonej przez NIK w 1997 r. Za podjęciem kontroli sprawdzającej przemawiały także napływające skargi na łamanie praw pacjentów szpitali psychiatrycznych.

Kontrola potwierdziła słuszność części spośród złożonych skarg. Szpitale nie przestrzegały obowiązku zasięgania opinii drugiego lekarza psychiatry albo psychologa w sprawie zasadności przyjęcia pacjenta do szpitala, zaniedbywały wyjaśnienia chorym przyczyn przyjęcia bez ich zgody, nie informowały pacjentów o przysługujących im prawach. Naruszane były także inne procedury, m.in. wymóg zatwierdzenia przez ordynatora, w ciągu 48 godzin, decyzji lekarza o przyjęciu pacjenta oraz powiadomienia o tym fakcie kierownika szpitala i – w ciągu 72 godzin – sądu opiekuńczego. Ponadto w 2 spośród 5 kontrolowanych jednostek nie żądano pisemnej zgody pacjenta na przyjęcie do szpitala.

Wszystkie 5 skontrolowanych szpitali nie wywiązywało się z ustawowego obowiązku odnotowywania w dokumentacji medycznej osób hospitalizowanych tak istotnych faktów, jak: zapoznanie chorego z planowanym postępowaniem medycznym, wysłuchanie pacjenta przez sędziego wizytatora, czy powiadomienie sądu opiekuńczego o wypisaniu pacjenta ze szpitala. W 2 szpitalach nieprawidłowo prowadzono rejestry takich pacjentów, w 3 jednostkach dokumentacja medyczna nie została należycie zabezpieczona przed wglądem osób nieuprawnionych. W 2 szpitalach stwierdzono nieprawidłowości w dokumentowaniu stosowania wobec pacjentów przymusu bezpośredniego. Brak było mianowicie zapisów dotyczących m.in. czasu trwania unieruchomienia, nazwiska lekarza zlecającego zastosowanie przymusu, zatwierdzenia przez dyrektorów szpitali decyzji w tej sprawie, zaś osoby dokonujące obserwacji pacjentów nie potwierdzały podpisem wykonania tych decyzji lub w ogóle nie wystawiały kart stosowania przymusu bezpośredniego. Wszędzie natomiast przestrzegano prawa pacjentów do poszanowania intymności i godności w czasie udzielania świadczeń zdrowotnych oraz do kontaktów ze światem zewnętrznym. Umożliwiano im również wgląd do własnej dokumentacji medycznej.

Niezadowalające, we wszystkich skontrolowanych jednostkach, były warunki bytowe, aczkolwiek w porównaniu ze stanem opisanym podczas poprzedniej kontroli nastąpiła pod tym względem poprawa. Najczęściej nie były przestrzegane minimalne normy powierzchni przypadającej na jednego pacjenta. Skutkiem tego była zbyt duża liczba chorych przebywających w poszczególnych salach. Niewłaściwy był także stan techniczny obiektów, pomieszczeń i urządzeń sanitarnych części szpitali. Zadowalający z kolei okazał się poziom wyżywienia pacjentów, mimo zróżnicowania stawek żywieniowych.

NIK stwierdziła, że nie została zrealizowana część wniosków skierowanych do 3 szpitali po kontroli przeprowadzonej w 1997 r. Spośród 23 wniosków, w pełni zrealizowano 18, osiągając m.in. częściową poprawę w zakresie przestrzegania praw pacjentów i warunków bytowych. Nie zrealizowano natomiast pozostałych 5 wniosków, w zakresie postulowanego dokumentowania przebiegu leczenia, uporządkowania i uzupełnienia dokumentacji medycznej, a także likwidacji zagęszczenia w salach chorych i utrudnień w dostępie do łóżek.

W wyniku kontroli **funkcjonowania zakładów opieki zdrowotnej na terenie wiejskim w latach 1999-2000** [por. zał. Nr 3, str. 83] stwierdzono, że na obszarach tych dostęp do usług medycznych na poziomie podstawowej opieki zdrowotnej był na ogół wystarczający. Pewne jego ograniczenie stanowił jednak brak opieki medycznej na miejscu poza godzinami funkcjonowania zakładów oraz w dniach ustawowo wolnych od pracy, ponieważ zakłady opieki zdrowotnej zazwyczaj nie organizowały dyżurów w tym czasie. Większość z nich zawarła umowy z innymi zakładami, oddalonymi niejednokrotnie o kilkadziesiąt kilometrów, co utrudniało mieszkańcom wsi skorzystanie z porady lekarskiej. Na różnego rodzaju przeszkody natrafiali także pacjenci kierowani na badania laboratoryjne i diagnostyczne, lub zamierzający skorzystać z ambulatoryjnych świadczeń specjalistycznych, głównie z powodu oddalenia wyspecjalizowanych ośrodków od miejsc zamieszkania.

Reforma służby zdrowia w sposób istotny zmieniła organizację systemu opieki zdrowotnej, zasady fi-

nansowania oraz możliwość korzystania z pomocy medycznej przez pacjentów. Na terenie wiejskim, w miejsce dotychczas funkcjonujących gminnych i wiejskich ośrodków zdrowia, zaczęły powstawać samodzielne publiczne i niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej. Gminy, przejmując funkcję organu założycielskiego, nie były jednak przygotowane organizacyjnie i kadrowo do wypełniania związanych z tym obowiązków. W 17 spośród 28 kontrolowanych gmin, zadań z zakresu ochrony zdrowia nie przypisano nikomu. W pozostałych zadania te, jako dodatkowe, powierzono różnym pracownikom urzędów. Mając na uwadze określony w jednym z rozporządzeń Ministra Zdrowia wymóg, dotyczący m.in. obowiązku kontroli i oceny zgodności udzielanych świadczeń zdrowotnych z przyjętymi standardami i procedurami medycznymi, należy stwierdzić, że pracownicy ci nie byli przygotowani merytorycznie do realizacji tego rodzaju zadań.

Kiedy z dniem 1 stycznia 1999 r. finansowanie świadczeń zdrowotnych przejęły kasy chorych, w podstawowej opiece zdrowotnej posłużono się pojęciem tzw. stawki kapitacyjnej, które oznacza środki finansowe przeznaczone na jednego ubezpieczonego. Wysokość tych stawek, określona w umowach z poszczególnymi zakładami, była jednak zróżnicowana i została ustalona przez kasy na podstawie niejednolitych kryteriów. Klarowność mechanizmu zaciemniały dodatkowo rozmaite czynniki korygujące. Na wysokość wspomnianych stawek wpłynął również fakt, iż zawierając umowy z kasami, zakłady opieki zdrowotnej nie potrafiły podać dokładnej liczby osób ubezpieczonych. Z uwagi na trwający ciągle proces wyboru przez pacjentów lekarza pierwszego kontaktu, kasy do rozliczeń finansowych najczęściej przyjmowały liczbę osób zameldowanych na terenie gminy, nie zawsze zgodną z liczbą uprawnionych do nieodpłatnych świadczeń, a także z liczbą osób, które dokonały wyboru lekarza pierwszego kontaktu i zostały umieszczone na listach zgłoszeń poszczególnych zakładów. Dopiero w następnych miesiącach dokonywano korekt liczby pacjentów i związanych z tym rozliczeń finansowych.

Wykorzystanie środków publicznych przez zakłady opieki zdrowotnej na terenie wiejskim było na ogół zgodne z celami określonymi w umowach z kasami. W działalności poszczególnych jednostek ujawniono jednak liczne uchybienia, m.in. naruszanie zasad rachunkowości, niewłaściwe prowadzenie ewidencji księgowej, nieprawidłowe sporządzanie sprawozdań finansowych. Kontrole przeprowadzone przez specjalistów z kas chorych wykazały z kolei, że zakłady opieki zdrowotnej nie przestrzegały ponadto zasad prowadzenia dokumentacji medycznej.

Dość powszechną bolączką kontrolowanych placówek był zły stan urządzeń i pomieszczeń. W wielu przypadkach zakłady opieki zdrowotnej nie spełniały wymogów sanitarnych, a także warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki użyteczności publicznej.

3. Zmiana ustroju szkolnego, w przeciwieństwie do dwóch poprzednich reform, przebiegała etapami, wkraczając do szkół coraz to wyższego szczebla. Umożliwiło to kolejno zbadanie funkcjonowania poszczególnych jej elementów, a także innych czynników mających wpływ na tok i rezultaty podjętych działań. Jednym z takich czynników, od których w znacznej mierze zależało powodzenie całego przedsięwzięcia, była gotowość nauczycieli do dokonania gruntownej przebudowy szkolnictwa. Kontrole przeprowadzone w początkowym okresie reformy, wśród popełnionych wówczas błędów, najczęściej wskazywały właśnie na nieprzygotowanie w porę kadry nauczycielskiej do wypełniania zmienionych zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, jakie niosła ze sobą reforma oświaty.

Badając różne jej aspekty, NIK z naciskiem zaakcentowała konieczność zachowania szczególnej staranności w procesie wprowadzania reformy. Wniosek był tym bardziej uzasadniony, że w wielu przypadkach staranności takiej zabrakło.

Z pewnością nie była ona widoczna przy tworzeniu gimnazjów, będących jednym z najważniejszych elementów nowej struktury systemu edukacji. W rezultacie znaczna część nowo powstałych szkół z trudem wypełniała nałożone na nie zadania, borykając się z poważnymi trudnościami lokalowymi, finansowymi, brakiem nauczycieli o odpowiednich kwalifikacjach, sprzętu, pomocy naukowych itp. Jak wykazała inna kontrola, zgodnie z przyjętymi założeniami nie przebiegały również przygotowania do wprowadzenia nowego, jednolitego dla całego kraju, systemu oceniania i egzaminowania uczniów. Opóźnienia w tworzeniu formalno-prawnych podstaw tego systemu zakłó-

ciły realizację całego harmonogramu powiązanych ze sobą i wzajemnie warunkujących się działań, powodując niezachowanie obowiązujących procedur i niedotrzymanie wymaganych terminów.

O sumienności nie może być mowy również w przypadku kształcenia nauczycieli w państwowych szkołach wyższych. Przeprowadzone badania ujawniły, że studia nauczycielskie, a także studia na takich kierunkach, jak: historia, filologia polska, czy wychowanie fizyczne, nie pozawalały słuchaczom zdobyć kwalifikacji wymaganych od nauczycieli. Okazało się bowiem, że programy studiów zbyt mało godzin przewidywały na przygotowanie pedagogiczne, nie zawierały również niezbędnego minimum przedmiotów psychologicznych, brakowało zajęć z informatyki, zaś praktyki pedagogiczne odbywane były bez nadzoru uczelni. Wszystkie te mankamenty jeszcze ostrzej występowały na kierunkach zaocznych, które traktowane były przez szkoły wyższe głównie jako łatwe źródło dochodu.

Opinię o nadmiernej komercjalizacji państwowych szkół wyższych potwierdziły również badania zakończone w 2002 r. W ich wyniku Izba wyraziła zaniepokojenie tendencją do rozbudowy, za wszelką cenę, studiów w formach odpłatnych, co odbywało się często kosztem zbytniego przeciążenia zajęciami kadry naukowej uczelni, zawsze zaś kosztem jakości studiów, której utrzymania na przyzwoitym poziomie nie były w stanie zapewnić okrojone do minimum programy, nie dające wiedzy a jedynie dyplom, zresztą wątpliwej wartości.

Pogląd o niewłaściwym przygotowaniu reformy, tak pod względem prawnym jak i organizacyjnym, pokrywa się z kolei z wnioskami wypływającymi z ustaleń kontroli nadzoru pedagogicznego. Z wyżej wspomnianego powodu nowy kształt tego nadzoru, polegający na mierzeniu jakości pracy szkół i jej ocenie przez kuratorów oświaty i dyrektorów szkół, praktycznie pozostaje nadal w sferze postulatów, podobnie jak dążenie do podnoszenia poziomu nauczania w placówkach oświatowych.

Nasilanie się w szkolnictwie akademickim niekorzystnych zjawisk i tendencji potwierdziła kontrola **odpłatności za studia w państwowych szkołach wyższych** [por. zał. Nr 3, str. 41]. Ich powstawaniu sprzyjał brak spójnych uregulowań prawnych, mogącym przeciwdziałać nieprawidłowościom. Ale jeśli nawet przepisy takie istniały, nie były one przez uczelnie respektowane, zaś właściwe organy państwowe nie reagowały zdecydowanie na powtarzające się uchybienia.

Ustalono, że państwowe szkoły wyższe w sposób nierzetelny wykorzystywały rosnące zainteresowanie studiami w formach odpłatnych, przyjmując na nie zbyt dużą liczbę kandydatów. W rezultacie we wszystkich skontrolowanych 25 uczelniach systematycznie wzrastała liczba studentów studiów odpłatnych, często przekraczając dopuszczalną granicę 50 procent ogólnej liczby studentów, co naruszało przepisy *ustawy o szkolnictwie wyższym.*

Zwiększeniu liczby słuchaczy studiów odpłatnych służyć miało tworzenie nowych kierunków studiów, niekiedy prowadzonych wyłącznie w odpłatnych formach kształcenia, a także struktur zamiejscowych. Stwierdzono, że kształcenie studentów poza własną siedzibą, które podjęło 14 spośród 25 skontrolowanych uczelni, było najczęściej działaniem nielegalnym. Większość tworzonych jednostek zamiejscowych nie posiadała bowiem wymaganego ustawą statusu wydziału zamiejscowego lub filii, gdyż nie spełniała wymogów upoważniających do prowadzenia działalności dydaktycznej na poziomie wyższym.

Aby pozyskać możliwie największą liczbę studentów wnoszących opłaty, uczelnie stawiały im wymagania zdecydowanie niższe, niż kandydatom na studia dzienne. Również programy studiów płatnych znacząco różniły się od programów studiów dziennych – przewidywały one nawet kilkakrotnie mniej godzin zajęć i znacznie okrojoną liczbę przedmiotów. W 20 spośród skontrolowanych uczelni na kierunkach studiów płatnych nie spełnione były nawet minimalne wymogi, określone uchwałami Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, jakkolwiek odnosiły się one tylko do przedmiotów obligatoryjnych, stanowiących zaledwie część minimalnego programu studiów. W ocenie NIK, głębokie zróżnicowanie programów i planów zajęć dydaktycznych, a także brak wystarczającego nadzoru nad jakością i samodzielnością prac dyplomowych, nie gwarantowały osiągnięcia porównywalnego poziomu wiedzy i przygotowania zawodowego absolwentom, uzyskującym równoważne dyplomy i tytuły zawodowe.

Żywiołowy rozwój studiów wyższych był oderwany od realnych możliwości organizacyjnych, lokalo-

wych i technicznych, a także kadrowych. We wszystkich kontrolowanych uczelniach kadra nauczycieli akademickich nie powiększała się w stopniu odpowiadającym wzrostowi liczby studentów. Prowadziło to do nadmiernego jej obciążenia zajęciami. W rezultacie spora część nauczycieli akademickich prowadziła zajęcia w wymiarze przekraczającym wielokrotnie pensum, równocześnie podejmując dodatkowe zatrudnienie w innych uczelniach, najczęściej niepaństwowych.

Poważne zastrzeżenia NIK wzbudził fakt, iż w żadnej ze skontrolowanych uczelni nie były przestrzegane obowiązujące zasady ustalania opłat za studia. Opłaty pobierane od studentów studiów płatnych, zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, nie mogą przekroczyć kosztów ponoszonych przez uczelnie na ich uruchomienie i prowadzenie. Tymczasem opłaty te traktowano najczęściej jako źródło dochodów, umożliwiających m.in. systematyczne podwyższanie wynagrodzeń nauczycieli akademickich. W rezultacie studia płatne stanowiły ukrytą formę dofinansowania działalności uczelni państwowych. Zdaniem Izby fakt, iż dotacje budżetowe nie wystarczały na pokrycie kosztów bieżącej działalności uczelni, a zwłaszcza płac w wysokości satysfakcjonującej nauczycieli akademickich, nie upoważniał uczelni do ustalania opłat na zasadach wolnorynkowych, co naruszało nie tylko przepisy ustawy i rozporządzenia Rady Ministrów, ale także konstytucyjne zasady równego dostępu do nauki.

Powstawaniu i utrwalaniu wskazanych wyżej nieprawidłowości sprzyjała słabość nadzoru państwowego, do wykonywania którego zobowiązany jest Minister Edukacji Narodowej i Sportu. Wprawdzie *ustawa o szkolnictwie wyższym* nie wyposażyła tego organu w skuteczne instrumenty pozwalające przeciwdziałać niektórym nieprawidłowościom, tym niemniej Ministerstwo nie wykorzystywało w pełni posiadanych uprawnień i możliwości nadzorczych, nie podejmując skutecznych działań wyjaśniających i interwencyjnych.

Obecna sytuacja w uczelniach państwowych wskazuje, zdaniem NIK, na potrzebę pilnego przystąpienia do kompleksowej przebudowy systemu organizacji i finansowania studiów wyższych w Polsce. Jest to zadanie tym pilniejsze, że rozwiązania preferujące rozwój ilościowy oparty na odpłatnych formach studiów zaocznych i wieczorowych nie zapewniają utrzymania wymaganego poziomu kształcenia. Wskutek tego już niemal połowa studentów uczelni państwowych, wnosząc opłaty za studia, nie uzyskuje w zamian ekwiwalentu w postaci odpowiednio wysokich kwalifikacji.

Izba krytycznie oceniła również **organizację i funkcjonowanie nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty i dyrektorów szkół** [por. zał. Nr 3, str. 45], którego podstawowym celem jest mierzenie jakości pracy szkół oraz wspomaganie nauczycieli i dyrektorów placówek oświatowych w dążeniu do podnoszenia poziomu nauczania.

Obowiązujące od 1 września 1999 r. przepisy, wydane przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, zbyt ogólnikowo określiły instrumenty tego nadzoru oraz wynikające z nich zadania dla kuratorów oświaty i dyrektorów szkół. Ministerstwo podjęło wprawdzie próbę ich interpretacji, ale publikacja na ten temat trafiła do kuratoriów i szkół po 14 miesiącach od dnia wejścia tych przepisów. Minister nie ustalił ponadto podstawowych kierunków realizowania przez kuratorów zadań w tej dziedzinie. Nie zostały również sprecyzowane oczekiwania co do struktury i treści raportów o jakości edukacji w województwach.

Pozostawienie kuratorom oświaty wolnej ręki w organizacji nadzoru pedagogicznego spowodowało przyjęcie, w każdym z kontrolowanych województw, innych rozwiązań. W poszczególnych kuratoriach w różny sposób określone zostały wymagania edukacyjne, czyli standardy i wskaźniki mierzenia jakości pracy nadzorowanych szkół i placówek, oraz formy i procedury nadzoru. W wielu przypadkach nie zostały uregulowane dostatecznie precyzyjnie tak istotne kwestie, jak planowanie nadzoru pedagogicznego oraz współdziałanie z organami prowadzącymi szkoły. Należy dodać, że większość skontrolowanych kuratorów zaczęła wprowadzać w życie nowe zasady organizacji nadzoru pedagogicznego dopiero w roku szkolnym 2000-2001. Opóźnienie spowodowane zostało wydaniem rozporządzenia w tej sprawie zaledwie na dwa tygodnie przed rozpoczęciem roku szkolnego 1999-2000, a także koniecznością opracowania w kuratoriach wymagań dla szkół i placówek oraz potrzebą przygotowania pracowników pedagogicznych kuratoriów do podjęcia nowych zadań związanych z mierzeniem jakości pracy szkół.

Mimo stwierdzenia wielu nieprawidłowości, właściwe organy nie podjęły skutecznych działań prowa-

dzących do ich wyeliminowania. Minister Edukacji Narodowej i Sportu, po przeprowadzonych w kuratoriach kontrolach funkcjonowania nadzoru pedagogicznego, nie określił zaleceń i wniosków pokontrolnych i nie przekazał ich do wykonania właściwym organom. Podobnie – w stosunku do nadzorowanych szkół – postąpiły kuratoria, których większość, konstatując na podstawie wyników pomiarów jakości pracy szkół liczne uchybienia i zaniedbania, nie wydała w tej sprawie obligatoryjnych zaleceń, ale ograniczyła się do przedstawiania w raportach tzw. słabych stron pracy danej szkoły, czyli obszarów i kierunków działalności wymagających poprawy. A zalecenia takie niewątpliwie byłyby bardzo przydatne. Badania wykazały bowiem, że dyrektorzy 23 spośród 83 skontrolowanych szkół nie opracowali organizacji mierzenia jakości pracy w swoich placówkach. W 60 pozostałych szkołach rozpoczęto wprawdzie wdrażanie nowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego, ale w części z nich planowane zadania nie były w pełni realizowane, a poszczególne czynności, zwłaszcza hospitacje, nie zawsze odpowiednio dokumentowane.

Utrudnieniem w sprawowaniu nadzoru pedagogicznego w kuratoriach był niedobór środków finansowych. Brakowało ich zwłaszcza na sfinansowanie wyjazdów wizytatorów do szkół i placówek, zakup niezbędnych materiałów, literatury i sprzętu komputerowego. Środki przeznaczane na wynagrodzenia wystarczały na obsadzenie 70% planowanych etatów. Powszechnie nie przestrzegano więc przepisu, zgodnie z którym na jeden etat mogło przypadać nie więcej, niż 14 szkół i placówek. W związku z tym, zjawiskiem powszechnym było nadmierne obciążenie pracą wizytatorów, nadzorujących nawet 80 i więcej jednostek. Miało to niekorzystny wpływ na zakres i skuteczność podejmowanych przez nich działań.

Nie kwestionując określonych w przepisach celów, kierunków i metod sprawowania nadzoru, Izba stwierdziła, iż w jej ocenie reforma systemu oświaty w badanym zakresie nie została należycie przygotowana, zarówno pod względem prawnym, jak i organizacyjnym. Podejmowane przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu inicjatywy i działania, mające na celu nadzorowanie oraz wspomaganie wdrażania nowego modelu nadzoru pedagogicznego przez kuratorów oświaty, były niewystarczające. Świadczyć o tym mogą wyniki przeprowadzonego w 2002 r., przez Centralną Komisję Egzaminacyjną, sprawdzianu dla uczniów kl. VI szkoły podstawowej i egzaminu dla uczniów kl. III gimnazjum, wskazujące, że wyznaczony cel, jakim jest podnoszenie poziomu szkół i rozwój ucznia, nie został faktycznie osiągnięty.

4. Czwarta spośród systemowych reform państwa – **reorganizacja ubezpieczeń społecznych** – ciągle jeszcze znajduje się w początkowej fazie. Opracowane zostały wprawdzie jej założenia, istnieją struktury i instrumenty warunkujące funkcjonowanie nowego systemu, za wcześnie jednak na ocenę praktycznych rezultatów dokonanej transformacji. W tej sytuacji dotychczas przeprowadzone kontrole koncentrowały się głównie wokół przygotowań do reformy. Ich właściwy przebieg, jak uczą doświadczenia trzech pozostałych reform, ma ogromne znaczenie dla dalszych losów prowadzonych przekształceń. Pomyłki popełnione wówczas, a nie skorygowane w porę, niejednokrotnie stają się przyczyną wielu późniejszych komplikacji i problemów, opóźniając wejście w życie nowych rozwiązań, niekiedy nawet nie pozwalając na pełne osiągnięcie zakładanych efektów.

Tak właśnie było w przypadku tworzenia w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych systemu informatycznego, stanowiącego podstawę i jeden z najważniejszych elementów reformy. Od jego uruchomienia i prawidłowego działania uzależniono wprowadzenie ewidencji indywidualnego ubezpieczenia, które warunkowało pełne wdrożenie systemu ubezpieczeń społecznych w jego nowym kształcie. Trzy kontrole, w czasie których badane były różne aspekty i okoliczności realizacji Kompleksowego Systemu Informacyjnego ZUS, ujawniły popełnienie przy tym licznych błędów.

Stwierdzono m.in., że decyzja o przystąpieniu do tworzenia nowego systemu ewidencji była przedwczesna. W momencie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wybór generalnego realizatora inwestycji nie było bowiem podstawowych ustaleń o kształcie zreformowanego systemu ubezpieczeń społecznych. Nie została też rozstrzygnięta kwestia statusu prawnego ZUS. Uniemożliwiało to w praktyce opracowanie trafnej koncepcji systemu informatycznego, czego skutkiem były późniejsze modyfikacje i aneksy do umowy. Warto dodać, że nie zapadła również decyzja w sprawie źródeł finansowania tego kosztownego przecież projektu. NIK negatywnie oce-

niła także techniczno-proceduralną stronę przedsięwzięcia, a więc sam sposób udzielenia przez ZUS zamówienia publicznego, postępowanie komisji przetargowej przy wyborze ofert, dopuszczenie do umieszczenia w umowie postanowień niekorzystnych dla Zakładu, a także naruszenie przepisów *ustawy o zamówieniach publicznych* przy podpisywaniu aneksu do umowy, wprowadzającego do niej zasadnicze zmiany. Zmiany te Izba uznała zresztą za wysoce ryzykowne, oceniając związane z tym zagrożenia dla realizacji całego projektu jako „ekstremalne".

Inne zagrożenie dla funkcjonowania zreformowanego systemu ubezpieczeń społecznych ujawniła kontrola funduszy emerytalnych. Wykazała ona, że relacja przyszłych emerytur do wysokości otrzymywanych wynagrodzeń może być znacznie mniej korzystna, niż pierwotnie zakładano. Powodem ujemnej oceny tej części nowego systemu emerytalnego były nietrafne, zdaniem NIK, rozwiązania dotyczące kształtowania rynku otwartych funduszy emerytalnych oraz niektóre okoliczności związane z wprowadzaniem nowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych.

Przeprowadzona w 2002 r. kontrola egzekucji na rzecz ZUS należności z tytułu składek udowodniła, że kłopoty, z jakimi boryka się Zakład w ostatnich latach, mają swe praźródło w niefortunnej próbie rozpoczęcia reformy od stworzenia systemu informatycznego i stosowania prowizorycznych rozwiązań dla doraźnego łagodzenia związanych z tym trudności. Ustalenia wspomnianej kontroli są jednocześnie dowodem, jak groźny może być brak przewidywania i wyobraźni, jak wielkich trudów wymaga zaś naprawienie popełnionych nieopatrznie błędów.

Mając na względzie wszystkie przytoczone wyżej okoliczności, Izba pozytywnie oceniła przebieg **egzekucji na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych należności z tytułu składek w latach 1999-2001** [por. zał. Nr 3, str. 53]. Ocenę tę uzasadniały, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, czynione przez Zakład wysiłki w celu zintensyfikowania działań egzekucyjnych, co spowodowało zwiększenie przychodów z tego tytułu. Ponadto ZUS w okresie objętym kontrolą podjął szereg działań prowadzących do wzmocnienia nadzoru nad wykonywaniem zadań przez podległe mu jednostki, poprawy funkcjonowania systemów informatycznych oraz wdrożył nowe ich aplikacje, usprawniające proces egzekwowania składek.

W badanym okresie obejmującym lata 1999-2001 (3 kwartały), ZUS nie wywiązywał się należycie z nałożonych na niego zadań ustawowych. Począwszy od 1999 r. nie posiadał pełnego rozeznania o ogólnym stanie rozliczeń wszystkich płatników, w szczególności nie znał ich rzeczywistego zadłużenia z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusze Pracy i Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Zakład prowadził ewidencję należności w sposób, który nie odzwierciedlał rzeczywistego zadłużenia płatników. Stan ten opóźniał rozpoczęcie dochodzenia należności przez służby ZUS. W konsekwencji egzekucja administracyjna była prowadzona tylko wobec części należności.

Negatywny wpływ na egzekucję należności z tytułu składek miały opóźnienia w uruchomieniu Kompleksowego Systemu Informatycznego, głównego ogniwa rozpoczętej 1 stycznia 1999 r. reformy systemu ubezpieczeń społecznych. Z powodu niemożności ustalenia należnych kwot, w 1999 r. nastąpiło załamanie systemu rozliczeń płatności składek do ZUS. Dopiero w następnym roku Zakład odzyskał, choć w ograniczonym stopniu, zdolność ustalania bieżących należności, dzięki czemu tytuły egzekucyjne były wystawiane na bieżąco oraz za 1999 r. W 2001 r. nastąpiła dalsza intensyfikacja działań egzekucyjnych. Spowodowała ona wzrost liczby przekazywanych przez ZUS tytułów wykonawczych.

W badanym okresie sukcesywnie zwiększyła się efektywność egzekucji, zwłaszcza egzekucji własnej, prowadzonej przez oddziały Zakładu: z 18,2% w 1999 r. do 26,3% -w 2000 r. oraz 38,8% - na koniec 2001 r. Na relatywnie niskim poziomie utrzymywał się natomiast wskaźnik efektywności egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe, mimo interwencji ZUS w urzędach oraz wysyłania pism do Ministerstwa Finansów. Według danych ZUS wskaźnik ten wynosił w 1999 r. - 14%, w 2000 r. – 8,3%, a na koniec 2001 r. - 12,5%.

Kontrola ujawniła również inne nieprawidłowości, zarówno w oddziałach ZUS, jak i w urzędach skarbowych. Tak więc oddziały Zakładu kierowały do urzędów skarbowych tytuły wykonawcze bez przeprowadzenia wcześniej tzw. własnej egzekucji administracyjnej, przez co pozbawiały się możliwości naliczenia kosztów egzekucyjnych. Ponadto zbyt późno podejmowały egzekucję, nie wykorzystywały

wszystkich dostępnych środków egzekucyjnych, ograniczając się do zajęcia rachunku bankowego. Wreszcie nie podejmowały natychmiastowych działań wyjaśniających lub interwencji w przypadku opieszałej realizacji tytułów wykonawczych przez urzędy skarbowe. Z kolei urzędy skarbowe zbyt wolno nadawały bieg tytułom wykonawczym otrzymanym z ZUS. Po wydaniu postanowienia o skierowaniu tytułu do egzekucji zwlekały z przystąpieniem do odpowiednich czynności. Nie korzystały również z uprawnienia, umożliwiającego organowi egzekucyjnemu zwrócenie się do sądu o nakazanie zobowiązanemu ujawnienie majątku. Ponadto zaniżały lub zawyżały koszty egzekucyjne, obciążające zobowiązanego lub ZUS, a także nie zaspokajały należności ZUS przed innymi należnościami.

Działalność państwa w rozwiązywaniu ważniejszych problemów społecznych

4.

Wprowadzenie

Działalność państwa w sferze społecznej od wielu lat stanowi przedmiot szczególnego zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli. Jej uwaga skupia się przede wszystkim na kwestii wypełniania przez organy administracji i powołane do tego instytucje ich ustawowych zadań związanych z zapewnieniem obywatelom bezpieczeństwa socjalnego oraz godnych warunków życia i pracy. Temu właśnie służą kontrole skuteczności przedsięwzięć podejmowanych przez państwo dla przeciwdziałania bezrobociu, ograniczania sfery ubóstwa, aktywizacji osób niepełnosprawnych, dla zapewnienia obywatelom niezbędnych usług publicznych, m.in. w dziedzinie ochrony zdrowia, opieki społecznej, a także wielu ważnych dla jakości codziennego życia usług bytowych. Środki wydatkowane na te cele są badane skrupulatnie, chodzi bowiem o to, by pomoc trafiała do najbardziej potrzebujących wsparcia ze względu na podeszły wiek, niepełnosprawność, długotrwałą chorobę, trudną sytuację życiową lub brak umiejętności radzenia sobie z codziennymi problemami.

Z ustaleń kontroli przeprowadzonych w ciągu kilku minionych lat wynika, że istnieją niezbędne przepisy i programy, organy państwa w zasadzie zadowalająco wywiązują się ze swoich obowiązków, pomoc udzielana jest prawidłowo, a środki wydawane są celowo i racjonalnie. Mimo to położenie podopiecznych nie poprawiło się w odczuwalnym stopniu, a w niektórych dziedzinach zgoła nastąpił regres. Placówki udzielające pomocy społecznej ciągle informują o ogromnym, niezaspokojonym zapotrzebowaniu na różne formy wsparcia. NIK, mając świadomość, iż jedną z głównych przyczyn takiego stanu rzecz jest niedostatek środków finansowych, postulowała dokonanie zdecydowanej zmiany, zarówno w wymiarze materialnym, jak i w podejściu do wypełniania swych zadań przez odpowiednie organy i instytucje.

4.

O takiej potrzebie świadczyły dobitnie wyniki dwóch kontroli realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej. Pierwsza z nich, zakończona w 2000 r., wykazała, że zaplanowane w budżetach wojewodów oraz w budżetach miast i gmin środki na pomoc społeczną były zbyt szczupłe w stosunku do zadań przewidzianych w ustawie i potrzeb zgłaszanych przez ośrodki pomocy społecznej. Konsekwencją tego było zaspokojenie w skontrolowanych jednostkach zapotrzebowania na poszczególne formy pomocy, realizowanej zarówno w ramach zadań własnych gmin i powiatów, jak i zleconych przez administrację rządową, zaledwie w 62%. Z kontroli przeprowadzonej rok później wynikało, że realizacja zadań nadal nie przebiegała w sposób prawidłowy, a przepisy regulujące zasady udzielania świadczeń były często naruszane. Osiągnięcie ustawowych celów pomocy społecznej utrudniał niedostatek środków i związana z tym niemożność zaspokojenia niezbędnych potrzeb. W rezultacie tylko w co czwartej spośród skontrolowanych jednostek zostały osiągnięte, przynajmniej częściowo, ustawowe cele pomocy społecznej. Również sposób redystrybucji posiadanych środków, dokonywanej przez jednostki samorządu, nie gwarantował najbardziej racjonalnego ich wykorzystania.

Nie udało się osiągnąć większych sukcesów w przezwyciężaniu bezrobocia. Działania mające na celu ograniczenie bezrobocia na wsi okazały się nieskuteczne, miały bowiem ograniczony zasięg, zaś część przeznaczonych na ten cel relatywnie niewielkich środków nie została w pełni wykorzystana, a nawet w ogóle uruchomiona. Także restrukturyzacja zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego nie spełniła spodziewanych socjalnych funkcji. Wygasanie skuteczności instrumentów zawartych w Górniczym Pakiecie Socjalnym spowodowane było głównie pogarszającą się sytuacją na rynku pracy i rosnącymi trudnościami ze znalezieniem pracy poza górnictwem.

Wiele do życzenia pozostawiała działalność pedagogiczna i opiekuńcza. Kontrola zapobiegania w szkołach i placówkach opiekuńczo-wychowawczych zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży wykazała, iż wśród ich wychowanków zachowania społecznie niepożądane osiągnęły znaczne rozmiary. Stwierdzono niedostateczne przygotowanie placówek oświatowych do przeciwdziałania patologiom, a także różnego rodzaju zaniedbania, czyniące walkę z nimi trudniejszą i mniej skuteczną. Krytycznie NIK oceniła również sposób realizacji i skuteczność pomocy udzielanej na usamodzielnianie pełnoletnich wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych, resocjalizacyjnych zakładów dla nieletnich oraz rodzin zastępczych. Tego rodzaju pomoc udzielana była w ograniczonym zakresie, głównie ze względu na brak wystarczających środków finansowych, jednak istotną

rolę odegrała również zbyt mała aktywność i brak rozeznania większości centrów pomocy w rozmiarach istniejących potrzeb, czego skutkiem było zaplanowanie niewystarczających środków. Poprawnie natomiast świadczone były usługi opiekuńcze w domach pomocy społecznej stałego pobytu. Izba pozytywnie oceniła opiekę sprawowaną przez personel nad ich mieszkańcami oraz zaspokajanie podstawowych potrzeb bytowych, zdrowotnych, opiekuńczych, społecznych i religijnych pensjonariuszy, mimo trudnych warunków, w jakich funkcjonowała większość skontrolowanych placówek.

Podstaw do optymistycznych wniosków nie dały badania poświęcone sytuacji osób niepełnosprawnych. Po raz kolejny krytycznie ocenione zostało funkcjonowanie systemu rehabilitacji zawodowej. Zadania w tym zakresie, realizowane przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, samorządy powiatowe i powiatowe urzędy pracy, nie były w pełni wykonywane, głównie wskutek niewłaściwego rozeznania potrzeb pracodawców zatrudniających niepełnosprawnych oraz organizacji pozarządowych. Z kolei kontrola przystosowania komunikacji pasażerskiej dla osób niepełnosprawnych pozwoliła stwierdzić, że przewoźnicy (PKP i PKS) nie byli przygotowani do obsługi niepełnosprawnych pasażerów, zarówno na terenie dworców, jak i w czasie podróży.

W ramach badań związanych z kolejnym ważnym problemem społecznym – brakiem wystarczającej liczby mieszkań dostępnych dla przeciętnie sytuowanego obywatela, NIK skontrolowała działalność towarzystw budownictwa społecznego. Z ustaleń kontroli wynikało, że działania mające złagodzić niedostatek mieszkań drogą budowy stosunkowo tanich lokali na wynajem nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, a powołane w tym celu towarzystwa budownictwa społecznego wywiązały się ze swego zadania tylko częściowo. Wiele niepokojących zjawisk w gospodarce mieszkaniowej uwidoczniła kontrola remontów komunalnych budynków mieszkalnych w byłych województwach: bydgoskim, toruńskim i włocławskim.

Wśród zakończonych w 2002 r., większość kontroli przyniosła ustalenia skłaniające do podobnych ocen i wniosków. W poczynaniach mających prowadzić do ograniczenia bezrobocia nadal brakowało koordynacji poszczególnych przedsięwzięć i konsekwencji w działaniu. Ocena taka dotyczyła zarówno budowy systemu informatycznego, którego rola w praktyce zdegradowana została z narzędzia mającego wspierać instrumenty polityki społecznej, do funkcji bazy przydatnej w tworzeniu zestawień, jak i prowadzonych przez różne instytucje i organizacje konkretnych działań, których suma nie tworzyła spójnej, służącej określonemu celowi całości.

Tradycyjnie już, przedmiotem krytycznych uwag Izby stały się kwestie związane z pracą, rehabilitacją i życiem osób niepełnosprawnych. Z przeprowadzonych badań wynikało, ze kosztowny dla budżetu system, mający w założeniach wyrównać pokrzywdzonym przez los szanse na rynku pracy i ułatwić im integrację ze społeczeństwem, w praktyce służył głównie zatrudniającym ich przedsiębiorstwom, lub niewielkim grupom niepełnosprawnych pracowników, stanowiących zazwyczaj kierownictwo zakładu.

W wielu przypadkach niewystarczająca okazała się dostępność usług publicznych, lub były one bardzo pośledniej jakości. Jeśli chodzi o usługi związane z ochroną zdrowia, dobitnie świadczą o tym przykłady przytoczone w rozdziale, w którym przedstawione zostały wyniki badań dokonanych w ramach kontroli wdrażania reform ustrojowych państwa. Mimo wielu uchybień, sprawdziła się w praktyce idea Krajowego Funduszu Mieszkaniowego i powołania towarzystw budownictwa społecznego, budujących mieszkania na wynajem dla osób niezamożnych. Jedyną poważną przeszkodą w rozkwicie działalności Funduszu był brak środków finansowych. Niewiele natomiast dobrego można powiedzieć o organizowaniu komunikacji publicznej przez organy państwowe i władze samorządowe, które nie znały potrzeb w tej dziedzinie, ani kosztów, które należy ponieść w celu ich zaspokojenia. Stawianym wymaganiom nie odpowiadała w ogromnej większości również jakość wody, w którą zaopatrywane były największe aglomeracje miejskie. Nie lepiej niż potrzeby materialne, zaspokajanie były potrzeby ducha. Przeprowadzona kontrola wykazała, że Telewizja Polska SA nie wywiązywała się właściwie ze swej roli nadawcy publicznego, nie mając ambicji kultywowania ważnych społecznie wartości i postaw.

Omówienie wyników ważniejszych kontroli

1. Kontrola **wdrożenia i funkcjonowania w urzędach pracy i jednostkach pomocy społecznej systemów informatycznych, utworzonych w ramach projektu ALSO** [1/] [por. zał. Nr 3, str. 55], umożliwiła stwierdzenie, że założone cele nie zostały osiągnięte, mimo że w latach 1991-2000 na realizację tego projektu, składającego się z podprojektów Systemu Pomocy Społecznej,[2/] Systemu Urzędów Pracy [3/] oraz Systemu Wspomagania b. Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, wydatkowano ponad 42,5 mln dol. USA ze środków pożyczki Banku Światowego oraz 24,1 mln zł – z budżetu państwa.

Jak wykazała kontrola, nie udało się zbudować jednolitego systemu informatycznego, który umożliwiłby przekazywanie do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pełnych danych przez jednostki pomocy społecznej, a także monitorowanie tej pomocy. System POMOST miał m.in. zautomatyzować podstawowe czynności w ośrodkach pomocy społecznej, usprawniając w konsekwencji obsługę klientów. Tymczasem zdaniem wielu pracowników ośrodków był on pracochłonny, wręcz uciążliwy w eksploatacji. W rezultacie pod koniec 2001 r. co piąty ośrodek pomocy społecznej wykorzystywał w bieżącej pracy inne oprogramowanie, a spośród tych, które wdrożyły system informatyczny POMOST, tylko co czwarty przekazywał do centralnej bazy wiarygodne dane. Oznacza to, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej nie otrzymało za pośrednictwem systemu informatycznego POMOST zbioru informacji, na podstawie których mogłoby opracowywać analizy i prognozy służące doskonaleniu instrumentów polityki społecznej.

System POMOST nie został wdrożony również w urzędach marszałkowskich. Wprawdzie Ministerstwo dla potrzeb 16 wyodrębnionych jednostek organizacyjnych, realizujących w tych urzędach zadania z zakresu pomocy społecznej, zakupiło komputery i drukarki oraz bezpłatnie przekazało oprogramowanie użytkowe, jednak oprogramowanie to nie było dostosowane do przypisanych im zadań.

Założone cele nie zostały w pełni zrealizowane także w przypadku systemu informatycznego PULS, mającego umożliwić efektywne sterowanie rynkiem pracy. System ten wykorzystywało 80% powiatowych urzędów pracy, pozostałe posługiwały się innymi systemami, bądź korzystały równolegle z dwóch systemów, co wymagało angażowania dodatkowych osób do ich obsługi.

W wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy system informatyczny PULS wprowadzono w 1999 r. Już w czasie jego wdrażania urzędy pracy sygnalizowały wiele problemów. Z powodu błędów w oprogramowaniu, powodujących m.in. powolną i niestabilną pracą systemu, na system ten przełączano się niekiedy dopiero po roku od jego zainstalowania, a w niektórych przypadkach rezygnowano z niego w ogóle. W latach 2000-2001 wystąpiły kolejne błędy. Jakkolwiek nie spowodowały one poważniejszych zakłóceń w pracy, to jednak ich usuwanie trwało wiele miesięcy. Z tych względów, a także z powodu częstych zmian przepisów prawnych, system informatyczny PULS wymagał ciągłego doskonalenia i modyfikacji.

W pięciu skontrolowanych wojewódzkich urzędach pracy system PULS nie był użytkowany. Nie został on bowiem dostosowany do sytuacji powstałej po wprowadzeniu reformy administracyjnej, w wyniku której obsługę osób bezrobotnych przejęły powiatowe urzędy pracy, a pieczę nad nimi sprawował bezpośrednio Krajowy Urząd Pracy. W efekcie reformy administracyjnej kraju, część zadań z zakresu przeciwdziałania bezrobociu przejęli wojewodowie. Ustalono, że spośród 6 skontrolowanych, 3 urzędy wojewódzkie nie przejęły żadnych elementów związanych z tym systemem, 2 przejęły sprzęt bez oprogramowania, jeden przejął sprzęt wraz z oprogramowaniem, ale się nim nie posługiwał.

Wbrew założeniom, w latach 2000-2001 system informatyczny PULS nie został rozszerzony o kolejne 3 moduły, mimo ich formalnego odbioru przez zespół projektowy. Nie zostały także podjęte decyzje w sprawie realizacji kolejnych 5 modułów. Tak więc nie udało się zbudować wersji docelowej oprogramowania,

1/ ALSO – Automation of the Labour and Social Welfare Organisation

2/ W skrócie: SPS-POMOST.

3/ Jak wyżej: SUP-PULS.

usprawniającej wykonywanie zadań przez jednostki organizacyjne urzędów pracy.

Na pozytywną ocenę, w opinii NIK, zasługuje natomiast fakt, że poza bieżącą obsługą bezrobotnych, powiatowe urzędy pracy wykorzystywały system informatyczny PULS do generowania różnych zestawień liczbowych, dotyczących lokalnego rynku pracy, na potrzeby własne oraz innych zainteresowanych podmiotów.

2. Skuteczność metod zastosowanych dla ograniczenia bezrobocia była przedmiotem kontroli **wykorzystania środków publicznych w województwie lubuskim na niektóre działania zapobiegające bezrobociu na wsi** [por. zał. Nr 3, str. 96]. Wykazała ona, że podjęte przedsięwzięcia dały jedynie połowiczne rezultaty.

Nie przyniosła założonych efektów realizacja programu pn. „Przezwyciężanie negatywnych skutków bezrobocia na terenach wiejskich w województwie lubuskim", finansowanego z dotacji celowej budżetu państwa. Wojewódzki Urząd Pracy ograniczył zakres podjętych zadań głównie do organizacji szkoleń dla bezrobotnych i świadczenia usług doradczych w sferze pozarolniczej działalności gospodarczej, mimo iż przedsiębiorcy nie byli zainteresowani taką formą wspierania ich działalności. Wśród zadań zleconych przez WUP nie znalazły się natomiast usługi związane z okresowym zatrudnieniem, w celu praktycznej nauki zawodu, mimo iż tego rodzaju działania zaliczane były do najbardziej efektywnych sposobów wychodzenia z bezrobocia, a na ich realizację zaplanowano początkowo 400 tys. zł, tj. około 25% ogólnej kwoty dotacji budżetowej.

Ponieważ przedmiot i zakres zleconych przez WUP usług nie odpowiadał w pełni rzeczywistym potrzebom, a zadania wykonywane w ramach programu nie były skoordynowane z analogicznymi działaniami prowadzonymi przez inne instytucje i organizacje (np. Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa), w opinii NIK może to oznaczać, że opracowanie programu służyło bardziej spełnieniu formalnego wymogu ubiegania się o dotację z budżetu państwa, niż zainicjowaniu skutecznych działań mających na celu ograniczenia bezrobocia na lubuskiej wsi.

Ustalono ponadto, że Wojewódzki Urząd Pracy niewłaściwie nadzorował i rozliczał wykonanie zleconych zadań. W rezultacie nie tylko nie zostało przeszkolonych, jak przewidywał program, 560 osób chcących zmienić swe kwalifikacje zawodowe, ale Urząd zapłacił niedoszłemu wykonawcy tego zadania kwotę blisko 400 tys. zł, mimo niewykonania przez niego zleconej usługi. WUP akceptował sposób wykonania i rozliczenia zadań zleconych tylko na podstawie dokumentów i deklaracji przedkładanych przez usługodawców, nie weryfikując prawdziwości otrzymywanych danych, wskutek czego nie dysponował rzetelną informacją o rzeczywistym sposobie wykonania umowy. W pismach do Wojewody Lubuskiego, informujących o realizacji programu, Urząd przedstawił pozytywną ocenę wykonania zadań sfinansowanych z dotacji celowej budżetu państwa, która to ocena w świetle ustaleń kontroli NIK budziła poważne zastrzeżenia.

NIK pozytywnie oceniła natomiast realizację przez Oddział Terenowy Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa zadań polegających na tworzeniu miejsc pracy, w związku z restrukturyzacją państwowej gospodarki rolnej, a także pomocy udzielanej byłym pracownikom państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej i członkom ich rodzin w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych. Zastrzeżenia Izby budziła jednak struktura wydatków. Wyasygnowane na ten cel środki przeznaczone zostały głównie na pomoc społeczną i świadczenia socjalne, a w niewielkiej tylko części na przedsięwzięcia związane z tworzeniem nowych miejsc pracy.

Zdaniem NIK, ustalenia kontroli wskazują na konieczność skoordynowania działań realizowanych przez zarząd województwa w ramach przeciwdziałania bezrobociu na wsi, z programami i działaniami prowadzonymi przez inne instytucje i organizacje, a także na potrzebę powierzania, w większym niż dotychczas zakresie, zadań dotyczących zapobiegania negatywnym skutkom bezrobocia – jednostkom samorządowym.

3. W trudnych warunkach działały placówki opiekuńcze dla dzieci i młodzieży. Mimo to z ustaleń kontroli **funkcjonowania socjalizacyjnych i resocjalizacyjnych placówek opiekuńczo-wychowawczych** [por. zał. Nr 3, str. 54] wynika, że większość skontrolowanych placówek realizowała poprawnie swe podstawowe zadania określone w *ustawie o pomocy spo-*

łecznej. Wychowankowie mieli zapewnioną całodobową opiekę oraz zaspokojone podstawowe potrzeby bytowe i rozwojowe, w tym także związane z przysługującymi im świadczeniami zdrowotnymi i prawem do nauki. Wystarczające, w ocenie NIK, było zaopatrzenie wychowanków placówek w odzież, obuwie, środki higieny i inne przedmioty osobistego użytku oraz w zabawki, podręczniki i przybory szkolne. Personel dbał o utrzymywanie kontaktów dzieci z ich naturalnymi rodzicami i innymi bliskimi osobami, starał się też zapewnić im uczestnictwo w zajęciach rekreacyjno-sportowych i kołach zainteresowań.

Od standardów ustalonych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej odbiegały jednak warunki, w jakich realizowane były wspomniane zadania. Norma 5 m^2 powierzchni pokoi mieszkalnych na osobę nie została spełniona w co czwartej spośród skontrolowanych placówek, zbyt mało było aneksów kuchennych, brakowało pomieszczeń do zajęć terapeutycznych, cichej nauki i wypoczynku oraz pokoi gościnnych. Mimo że zgodnie z obowiązującymi standardami w placówce zapewniającej całodobową opiekę nie powinno jednocześnie przebywać więcej niż 30 dzieci, w około 90% badanych placówek liczba podopiecznych przekraczała tę granicę, a w co czwartej przebywało więcej niż 60 wychowanków.

Zdecydowana większość badanych placówek nie spełniała również obowiązujących standardów w dziedzinie zatrudnienia i kwalifikacji pracowników. Wprawdzie liczba wychowawców nie odbiegała od określonych wymagań, powszechnie brakowało jednak wykwalifikowanych pedagogów, psychologów, terapeutów, pracowników socjalnych. Ustalonych kryteriów nie spełniała ponadto część wychowawców, nieposiadających odpowiedniego wykształcenia, a także pracowników socjalnych nielegitymujących się właściwą specjalizacją zawodową. Także 60% dyrektorów placówek nie miało wymaganej specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej. NIK zauważyła jednak, że co druga z takich osób uzupełniała kwalifikacji lub deklarowała uzupełnienie ich w najbliższym czasie.

Placówki niespełniające ustalonych standardów zobowiązano do przygotowania etapowych planów dochodzenia do tych norm. Ich realizacja powinna zostać zakończona do końca 2006 r., jednak wiąże się z koniecznością poniesienia znacznych nakładów finansowych (dodatkowe etaty, remonty, adaptacje i wyposażenie pomieszczeń). W opinii NIK, dotychczasowa trudna sytuacja części placówek grozi nieosiągnięciem oczekiwanego stanu w przewidzianym terminie.

Kontrole przeprowadzone w powiatowych centrach pomocy społecznej i miejskich ośrodkach pomocy społecznej wykazały pojedyncze przypadki niewywiązywania się z obowiązku udzielania osobom opuszczającym placówki opiekuńczo-wychowawcze finansowej pomocy na usamodzielnienie oraz integrację ze środowiskiem. Zastrzeżenia Izby budziła natomiast przewlekła procedura realizacji postanowień sądowych w sprawie kierowania nieletnich do placówek resocjalizacyjnych. Stwierdzono przypadki umieszczania nieletnich w ośrodkach dopiero po wielu miesiącach, a nawet po roku od momentu otrzymania wniosku w tej sprawie. W ocenie Izby mogło to powodować pogłębienie procesu demoralizacji nieletnich oraz utrwalenie nieodpowiednich zachowań.

4. Rehabilitacji osób niepełnosprawnych poświęcone zostały dwie spośród kontroli zakończonych w 2002 r. Badania NIK ujawniły nieprawidłowości w **gospodarowaniu Zakładowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej** [por. zał. Nr 3, str. 82], pochodzącym z obligatoryjnych zwolnień z odprowadzania podatków.

Kontrola przeprowadzona w 83 takich zakładach wykazała, że w zdecydowanej większości przychody ZFRON naliczane były zgodnie z zasadami ustalonymi w *ustawie o rehabilitacji,* tym niemniej w kilku z nich środki uzyskane ze zwolnień podatkowych wykorzystywano na finansowanie bieżącej działalności gospodarczej lub na zakupy udziałów w innych podmiotach. Zastrzeżenia budził również sposób gospodarowania Funduszem. Zdaniem NIK zbyt niskie nakłady na rehabilitację społeczną nie były w stanie zapewnić osobom niepełnosprawnym uczestniczenia w warsztatach terapii zajęciowej, turnusach rehabilitacyjnych oraz usprawniających psychoruchowo zespołach ćwiczeń fizycznych. Kontrolowane zakłady pracy chronionej na wspieranie rehabilitacji społecznej jednej osoby przeznaczały miesięcznie średnio 8,90 zł, co nie pozwalało sfinansować uczestnictwa wszystkich niepełnosprawnych we wspomnianych zajęciach. Jednocześnie Izba stwierdziła, iż nie było możliwe dokonanie

oceny stopnia realizacji potrzeb osób niepełnosprawnych, bowiem obowiązujące przepisy nie obligują prowadzących zakłady pracy chronionej do ewidencjonowania zgłaszanych przez pracowników potrzeb, ani zaleceń lekarskich w kwestii rehabilitacji społecznej. Ujawniono także, iż trzy zakłady w ciągu 15 miesięcy nie poniosły żadnych wydatków na opiekę medyczną, a w pięciu innych miały miejsce nieprawidłowości w zapewnieniu opieki i jej finansowaniu.

W wyniku kontroli Izba zwróciła uwagę na fakt, że *ustawa o rehabilitacji* nie wymaga od zakładów pracy chronionej utrzymania bądź wzrostu zatrudnienia – prowadzący zakład musi jedynie spełnić warunki, dotyczące minimalnej liczby pracujących ogółem i wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych. NIK negatywnie oceniła likwidację części miejsc pracy w tego typu zakładach. Między 1 stycznia 2000 r. a 31 marca 2001 r. liczba zatrudnionych tam niepełnosprawnych zmniejszyła się o ponad 10 tys. osób, mimo pozostawienia tym zakładom 1.200 mln zł środków publicznych na ZFRON. W przypadku 83 kontrolowanych zakładów, wpływ na zmniejszenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych miała m.in. rezygnacja ze statusu zakładu pracy chronionej po uruchomieniu produkcji w nowych zakładach, których budowę sfinansowano ze środków ZFRON oraz przeniesienie majątku zakupionego ze środków ZFRON do innych podmiotów, nieposiadających statusu zakładu pracy chronionej.

Ujawniono przypadki przekazywania znaczących środków, także w formie bezzwrotnej pomocy, ograniczonej grupie pracowników, wywodzącej się głównie spośród kierownictw zakładów. W ocenie NIK, finansowanie pomocy indywidualnej dla osób niepełnosprawnych, udzielanej w formie bezzwrotnej lub nieoprocentowanej pożyczki, szczególnie na adaptację i wyposażenie mieszkań, budynków, a także zakup środków transportu, jest obszarem szczególnie zagrożonym korupcją. Dysponent środków ZFRON sam bowiem decyduje o tym, komu, na jaki cel, i w jakiej wysokości ma być przyznana pomoc, co powoduje nadmierne zróżnicowanie jej wysokości. Takim praktykom sprzyja użycie, w regulującym te kwestie rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej, zwrotów: „ułatwiające wykonywanie czynności życiowych" i „stosownie do potrzeb wynikających z niepełnosprawności". Umożliwia to decydentom uznanie – w przypadku wybranych osób – bardzo szerokiej gamy ich potrzeb i finansowanie ze środków ZFRON, będących środkami publicznymi, również wydatków o charakterze ponadstandardowym.

5. Zastrzeżenia co do legalności i celowości podejmowanych działań NIK zgłosiła również po zbadaniu **finansowania rehabilitacji dzieci i młodzieży ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w latach 1999-2000** [por. zał. Nr 3, str. 81]. Ich przyczyną było niezaspokojenie wielu potrzeb związanych z rehabilitacją, szczególnie w przypadku finansowania turnusów rehabilitacyjnych, likwidacji barier architektoniczych, zakupu materiałów i sprzętu, czy też opłacania warsztatów terapii zajęciowej – w kontrolowanych powiatach z tej ostatniej formy rehabilitacji korzystało zaledwie 8 osób. Dodać należy, iż mimo wyższych o 8,3%, niż przed rokiem, przychodów Funduszu, w 2000 r. kontrolowane oddziały PFRON na finansowanie rehabilitacji dzieci i młodzieży otrzymały 70% kwot, jakimi zadysponowały w roku poprzednim.

Poważne wątpliwości budził system planowania i dokonywania wydatków na rehabilitację dzieci i młodzieży niepełnosprawnej. Oddziały Funduszu i powiatowe centra pomocy rodzinie nie znały dokładnej liczby osób niepełnosprawnych mieszkających na terenie województwa i powiatu, ani nie orientowały się w pełni w ich potrzebach. Z kolei zbyt późne przydzielanie środków przez Zarząd Funduszu uniemożliwiało oddziałom pełne ich spożytkowanie do końca roku budżetowego.

Wykorzystanie środków na rehabilitację dzieci i młodzieży niepełnosprawnej przez oddziały PFRON, a także przez skontrolowane powiatowe centra pomocy rodzinie, było zgodne z ich ustawowym przeznaczeniem. Ujawniono jednak przypadki nieprzestrzegania warunków określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej, a także postanowień zawartych w wydanych na podstawie tych przepisów uchwałach Zarządu Funduszu.

Stwierdzono, że niezbyt harmonijnie układała się współpraca między oddziałami PFRON a organizacjami pozarządowymi, wspomagającymi rehabilitację dzieci i młodzieży. Większość wspomnianych organizacji, informując wręcz o braku takiej współpracy, wyraziła negatywne opinie o dostępności świadczeń pomoco-

wych. W wielu przypadkach były one w praktyce niemożliwe do uzyskania, ponieważ ubogie rodziny nie mogły wnieść wymaganego własnego udziału finansowego. Kolejnymi barierami okazały się zbyt skomplikowane procedury przydziału środków Funduszu, a także brak w środowiskach wiejskich wyczerpujących informacji o możliwości otrzymania pomocy PFRON.

NIK zwróciła uwagę na brak precyzji w zapisach *ustawy o rehabilitacji*, która nie definiuje pojęcia dzieci i młodzieży, ani nie określa żadnej granicy wiekowej. Również odwołanie się do innych aktów normatywnych nie prowadzi do jednoznacznych wniosków. [4/] Np. *ustawa o systemie oświaty* do młodzieży zalicza uczniów w wieku od 16 do 18 lat, natomiast *Kodeks cywilny* za pełnoletnią (a więc nie dziecko) uznaje osobę, która ukończyła 18. rok życia. Brak klarownej definicji tych pojęć sprawia więc, że sformułowania niektórych artykułów ustawy, o której mowa wyżej, mogą być rozumiane odmiennie. Na podstawie dyspozycji Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, do grupy dzieci i młodzieży zaliczane zostały np. osoby nawet w wieku 26 lat.

4.

6. Badając sposób rozwiązywania ważnych problemów bytowych, NIK powróciła do kwestii mieszkaniowej. **Kontrola organizacji i funkcjonowania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego** [por. zał. Nr 3, str. 61] wykazała, że przyjęte rozwiązania, mające na celu stworzenie warunków dla rozwoju budownictwa czynszowego, spełniły swoją rolę. Powołująca Krajowy Fundusz Mieszkaniowy *ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego* stworzyła również nowy rodzaj podmiotów inwestorskich – działające na zasadzie „non profit" towarzystwa budownictwa społecznego, budujące mieszkania na wynajem za umiarkowany czynsz. W sumie w latach 1996-2000 oraz I półroczu 2001 r., ze środków Funduszu udzielono kredytów na kwotę 1.887 mln. zł, czego rezultatem było wybudowanie do końca 2001 r. ponad 27 tys. mieszkań.

W pierwszych latach funkcjonowania ustawy uzyskane efekty były niewielkie. Jej nowelizacja w 1997 r. stworzyła korzystniejsze warunki udzielania preferencyjnych kredytów, dzięki czemu zainteresowanie nimi wzrosło. O ile w latach 1996-1997 przyznano ze środków KFM kredyty na kwotę 41,6 mln zł, to w okresie 1998 – I półrocze 2001 ich suma sięgnęła 1,9 mld zł. W końcu grudnia 2000 r. zapotrzebowanie na środki Funduszu przekroczyło ponad 12-krotnie wysokość pozostających w tym czasie do dyspozycji środków pieniężnych, zaś w pół roku później było ono już 160-krotnie wyższe, wskutek czego wysokość środków, którymi rozporządzał Fundusz, stała się dalece niewystarczająca w stosunku do wzrastającego popytu.

Głównym źródłem finansowania KFM były ulokowane w Banku Gospodarstwa Krajowego środki z budżetu państwa, przeznaczone – poza wymienionym już celem – również na budowę spółdzielczych mieszkań lokatorskich, a także na tworzenie infrastruktury technicznej. W wyniku kontroli stwierdzono, że Bank Gospodarstwa Krajowego przystosował swoją strukturę do wypełnienia zadań związanych z obsługą Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, którego istotą było stworzenie szansy skorzystania z kredytów udzielanych na korzystnych warunkach wszystkim podmiotom realizującym społeczne budownictwo czynszowe. Wspomniany bank dążył też do zwiększenia dostępności kredytu, systematycznie rozszerzając sieć obsługi środków KFM. W związku z dużym zapotrzebowaniem na kredyty, BGK podjął starania o pozyskanie środków z Banku Rozwoju Rady Europy. W ocenie NIK działania mające na celu pozyskania nowego źródła finansowania budownictwa czynszowego podjęte zostały jednak zbyt późno.

Przeprowadzone w poprzednich latach kontrole ujawniły w działalności towarzystw budownictwa społecznego różnego rodzaju nieprawidłowości, m.in. pobieranie kaucji od przyszłych najemców i wykorzystywanie ich do finansowania inwestycji mieszkaniowych, czy też budowanie pod szyldem TBS mieszkań wyłącznie na sprzedaż. Podobne praktyki ujawniła również ostatnio zakończona kontrola. Ustalono, że towarzystwa budownictwa społecznego nadal żądały od przyszłych najemców kaucji zabezpieczających oraz partycypacji w kosztach budowy. Zdarzało się, że kaucje pobierano jeszcze przed zawarciem umowy najmu. Uchybienia stwierdzono także w działaniach Banku Gospodarstwa Krajowego. Bank, mimo nieza-

[4/] Np. *ustawa o systemie oświaty* do młodzieży zalicza uczniów w wieku od 16 do 18 lat, natomiast *Kodeks cywilny* za pełnoletnią (a więc nie dziecko) uznaje osobę, która ukończyła 18. rok życia.

kończenia inwestycji w terminach określonych w umowach kredytowych, dokonał umorzeń kredytów na kwotę przekraczającą 900 tys. zł.

Z dokonanych ustaleń wynika, że nie zostały zrealizowane wnioski NIK, mające na celu wyeliminowanie nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku poprzednich badań. Wnioski te dotyczyły m.in. zbytecznego obowiązku zatwierdzania statutów towarzystw budownictwa społecznego przez Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, upoważnienia towarzystw do stosowania czynszu wolnego w miejsce czynszu regulowanego, w momencie przekroczenia przez najemcę określonego w ustawie limitu dochodu, a także stosowania nazwy TBS przez jednostki niebudujące mieszkań na wynajem, co narusza obowiązujące przepisy prawa stanowiące, że nazwa ta przysługuje tylko towarzystwom realizującym cele określone przepisami ustawy.

Ujawnione uchybienia i nieprawidłowości nie zmieniają generalnie pozytywnej oceny funkcjonowania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. NIK widzi jednak potrzebę szerszego pozyskania środków pozabudżetowych dla zaspokojenia, w możliwie jak największym stopniu, rosnącego popytu na środki kredytowe Funduszu.

7. Liczne krytyczne uwagi przedstawiono po zbadaniu **lokalizacji dużych obiektów handlowych – super i hipermarketów)** [por. zał. Nr 3, str. 75]. NIK negatywnie oceniła działania organów samorządu terytorialnego, związane z udzielaniem zgody na lokalizację tego typu obiektów handlowych. Istotne nieprawidłowości stwierdzono w 15 spośród 17 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego, które z naruszeniem prawa wydały ponad połowę z 68 skontrolowanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (z tego 12 decyzji pozostawało w sprzeczności z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego). Z naruszeniem przepisów prawa wydano także znaczną część pozwoleń na budowę hipermarketów. Tak częste naruszanie prawa i procedury administracyjnej przy wydawaniu istotnych dla inwestorów decyzji, a także towarzyszące tym działaniom okoliczności (m.in. nadzwyczaj szybkie – w relacji do normalnego toku – załatwianie spraw), w ocenie NIK wskazują na możliwość zaistnienia korupcji w tym obszarze działalności samorządów.

Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenów wydawano głównie na podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, opracowanych jeszcze przed 1 stycznia 1995 r., to jest przed wejściem w życie *ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.* Plany te, ze względu na ogólnikowość zawartych w nich ustaleń, nie dawały możliwości prowadzenia racjonalnej polityki przestrzennej. Przy ustalaniu lokalizacji dużych obiektów handlowych nie uwzględniano wpływu hipermarketów na lokalny rynek pracy, infrastrukturę komunikacyjną, a także na funkcjonowanie sieci handlowej w danej miejscowości.

Z ustaleń kontroli wynika, że gminy, na których terenie powstawały hipermarkety, nie osiągnęły z tego powodu większych korzyści. Organy gmin praktycznie nie korzystały z możliwości pobierania opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości sprzedawanych pod budowę takich obiektów. Nawet tam, gdzie uchwały rad miejskich wprowadziły obowiązek naliczania podobnych opłat, rezygnowano z nich, bądź ich nie egzekwowano. Gminy nie prowadziły również aktywnej polityki w tym względzie, nie próbując przygotowywać terenów pod budowę dużych obiektów handlowych i przyciągać potencjalnych nabywców. W rezultacie na ekspansji sieci hipermarketów zyskiwali głównie pośrednicy, którzy wykupywali grunty po niskich cenach od osób fizycznych, by po zmianie przeznaczenia terenu odsprzedać je podmiotom prowadzącym zagraniczne sieci handlowe za wielokrotnie wyższe kwoty.

Stwierdzono również, iż podmioty te, mimo stosowania stosunkowo wysokiej marży, poza nielicznymi wyjątkami wykazywały straty w działalności gospodarczej, wskutek czego nie płaciły podatku dochodowego od osób prawnych. Straty spowodowane były głównie wysokimi odpisami amortyzacyjnymi oraz znacznymi kosztami operacji finansowych, m.in. odsetek od zaciągniętych kredytów. Przeprowadzone w 6 takich podmiotach kontrole skarbowe wykazały, że koszty uzyskania przychodów zostały zawyżone, zaś podstawy opodatkowania i uiszczany podatek od towarów i usług zostały ustalone w sposób nierzetelny.

8. W zbyt skromnym zakresie swą prospołeczną rolę pojmowała telewizja publiczna. Materiały zebrane w toku kontroli **wypełniania przez Telewizję Pol-**

ską SA obowiązków nadawcy publicznego [por. zał. Nr 3, str. 44] wskazują, że nie wywiązywała się ona w sposób zadowalający z powinności określonych w *ustawie o radiofonii i telewizji*.

W celu wypełniania swojej misji, TVP SA miała obowiązek emitować programy służące m.in. popieraniu twórczości artystycznej, literackiej, naukowej oraz działalności oświatowej, wspierające rozwój kultury, nauki i oświaty, służące umacnianiu rodziny, kształtowaniu postaw prozdrowotnych, zwalczaniu patologii społecznych. Jednak audycje takie zajmowały w latach 1999-2001 w programie TVP 1 odpowiednio 34,6%, 37,3% i 29% czasu antenowego, w programie TVP 2 – 31,5%, 27,5% i 28,3%, a w TV Polonia – 34,1%, 37,4% i 29,9% łącznego czasu nadawania. W ocenie NIK, malejący udział tego rodzaju programów, a także emisja znacznej ich części poza godzinami największej oglądalności, wskazywały na nasilającą się komercjalizację działań programowych TVP SA, kosztem wypełniania jej ustawowych obowiązków. NIK podzieliła w tym zakresie krytyczną ocenę Rady Programowej TVP SA, wskazującą na uzależnienie telewizji publicznej od mechanizmów rynku reklamowego.

Rada Programowa TVP SA stwierdziła również, że w niektórych programach informowano obywateli w sposób nierzetelny i nieobiektywny. Podobne zarzuty formułowane były w skargach kierowanych do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Wynikało z nich ponadto, że TVP SA nie zawsze umożliwiała partiom politycznym przedstawienie stanowiska w węzłowych sprawach publicznych, do czego była zobowiązana ustawą. Według opinii uzyskanych z Kancelarii Marszałka Sejmu, Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów, TVP SA w sposób właściwy wywiązywała się z obowiązków określonych *w ustawie o radiofonii i telewizji*, natomiast istotne zastrzeżenia w tej kwestii zgłosił dyrektor Centrum Prasowego Senatu. Z kolei w badaniach Ośrodka Badania Opinii Publicznej i Centrum Badania Opinii Społecznej odnotowywano pozytywne opinie przeważającej części widzów na temat programów informacyjnych.

Ponieważ poszczególne oceny działalności programowej TVP SA w wielu aspektach różniły się między sobą, nie podważając obiektywizmu dokonywanych analiz NIK zauważyła, że inaczej wypowiadały się instytucje, którym TVP SA zleciła taką pracę, inaczej podmioty funkcjonujące w strukturze TVP SA, a jeszcze inaczej niezależne media i instytucje państwowe. Na rozbieżności te, zdaniem Izby, miały wpływ także czynniki natury politycznej, co niewątpliwie utrudniało obiektywny osąd. Generalnej oceny wypełniania przez TVP SA obowiązków nadawcy publicznego nie dokonała również Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, konstytucyjny organ właściwy w sprawach radiofonii i telewizji, wskazując m.in. na brak czytelnych kryteriów umożliwiających stwierdzenie, czy telewizja publiczna w dostatecznym stopniu wypełniała swą misję.

Z ustaleń kontroli wynika, że krytyczne opinie, formułowane wielokrotnie przez Radę Programową, przekazywane były Zarządowi za pośrednictwem Rady Nadzorczej, w celu zajęcia stanowiska. Uchwały Rady Programowej, zawierające postulaty pod adresem Zarządu TVP SA, nie były jednak rozważane na posiedzeniach tego gremium.

9. We właściwy sposób nie były zaspokajane również potrzeby bytowe obywateli. Tak więc nie były należycie realizowane przez władze publiczne, tj. ministra właściwego ds. transportu i samorządy województw, zadania związane z **wykonywaniem publicznych usług w transporcie** [por. zał. Nr 3, str. 32], do których należało m.in. organizowanie i dotowanie komunikacji publicznej, udzielanie przez państwo pomocy dla wszystkich rodzajów transportu, dostosowywanie do wymogów obowiązujących w Unii Europejskiej parametrów szlaków komunikacyjnych i systemu ewidencjonowania wydatków na infrastrukturę.

NIK krytycznie oceniła brak systemowych rozwiązań służących wypełnianiu przez władze publiczne obowiązków w sferze komunikacji publicznej i finansowaniu zadań o charakterze służby publicznej. Skontrolowane urzędy marszałkowskie oraz byłe Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej nie dysponowały wiarygodnymi danymi o potrzebach przewozowych w komunikacji pasażerskiej, liczbie przewożonych podróżnych i kosztach przewozów. Jedynym źródłem takich informacji były PKP SA, które nie posiadały jednak systemów, umożliwiających wyliczenie kosztów i przychodów związanych ze świadczeniem pasażerskich usług przewozowych na poszczególnych liniach.

Wprowadzenie obowiązku organizowania przez samorządy szczebla wojewódzkiego regionalnych przewozów kolejowych i ewentualnego finansowania ich z własnych środków, postawiło je przed koniecznością systemowego zawiadywania transportem zbiorowym na swoim terenie. Problemy związane z realizacją wspomnianych zadań władze samorządowe rozwiązywały w różny sposób. Poza województwem opolskim, w którym podjęto próbę stworzenia strategii komunikacji publicznej w regionie, w pozostałych urzędach ograniczono się głównie do planowania, uzgadniania i koordynowania przebiegu linii.

Stwierdzono, że system dopłat do ulg funkcjonował wadliwie. Nie dość że niedoszacowane były potrzeby, to dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie regionalnych pasażerskich przewozów kolejowych i dopłat do ustawowych ulg stosowanych przez przewoźników realizujących krajowe przewozy autobusowe nie zostały przekazane zarządom województw w ustalonych kwotach. PKP SA, którym samorządy na podstawie zawartych umów zobowiązały się wypłacić 261,6 mln zł, otrzymały jedynie 183,8 mln zł, zaś zaległe dopłaty z tytułu ulg udzielonych przez przewoźników autobusowych w lipcu 2001 r. wynosiły 167,4 mln zł.

Należy jednak dodać, iż PKP SA z dotacji budżetowych na pokrycie kosztów przejazdów ze zniżkami rozliczały się według danych szacunkowych, nie zaś na podstawie udokumentowanych danych o udzielonych ulgach. Pełnymi danymi o wielkości pomocy publicznej, udzielanej temu przewoźnikowi, nie dysponował z kolei minister właściwy ds. transportu. Nie została bowiem obliczona wartość umorzenia wierzytelności Skarbu Państwa m.in. z tytułu nabycia przez PKP własności budynków, urządzeń i lokali oraz wartość zwolnienia w podatku dochodowym z tytułu nieodpłatnego nabycia praw majątkowych do gruntów będących własnością Skarbu Państwa. Mimo zbliżającego się terminu gotowości do członkostwa w UE, przewoźnik ten nie był przygotowany do sporządzenia rachunku kosztów wykonywania służby publicznej w transporcie kolejowym oraz rzetelnego wyliczenia przysługującej mu z tego tytułu rekompensaty, czyli do stosowania unijnych norm, odnoszących się do obowiązków służby publicznej.

NIK krytycznie oceniła również ograniczoną możliwość wypełniania przez ministra właściwego ds. transportu obowiązków związanych z rozwojem i utrzymaniem infrastruktury drogowej i kolejowej. Opóźnienia w realizacji tego rodzaju inwestycji powodował w głównej mierze niedostatek środków finansowych, jakie na zadania z tym związane mógł przeznaczyć budżet państwa. Izba, negatywnie oceniając dopuszczanie do postępującej degradacji istniejących dróg i linii kolejowych przypomniała, że inwestycje takie były dofinansowywane ze środków pomocowych i pożyczek bankowych, zaś głównymi przyczynami niewykonania części zaplanowanych prac stały się błędy w planowaniu, przeciągające się przygotowania do korzystania ze środków pomocowych, opóźnienia w ogłaszaniu przetargów i wykupie gruntów. Jak ustalono, „Program dostosowania podstawowej sieci drogowej w Polsce do standardów Unii Europejskiej do 2015 r." opracowany został z rocznym opóźnieniem w stosunku do terminów określonych w Narodowym Programie Przygotowania Polski do Członkostwa w UE. Mimo to już na początku jego obowiązywania nie zostały zrealizowane niektóre zawarte w nim założenia, dotyczące budowy autostrad, dróg ekspresowych oraz dostosowania istniejących szlaków do norm unijnych.

10. Druga spośród podejmujących kwestię dostępności i jakości usług publicznych, kontrola **zaopatrzenia w wodę ludności aglomeracji miejskich** [por. zał. Nr 3, str. 64], obejmująca 20 miast liczących ponad 200 tys. mieszkańców wykazała, iż w większości z nich jakość wody wodociągowej oraz wody czerpanej z ogólnodostępnych studni publicznych nie odpowiadała wymaganiom, jakie powinna spełniać woda pitna.

Na zaopatrzenie ludności powinny być ujmowane wody I klasy czystości, ale ten warunek spełniało tylko 8 ujęć wód podziemnych spośród 56 skontrolowanych, natomiast w 25 ujęciach ujmowane były wody III klasy lub pozaklasowe. Wody złej jakości wymagały wysokiego stopnia uzdatniania. Jak wykazały przeprowadzone badania, w 13 miastach w wodzie już uzdatnionej o 17% - 433% przekroczona została dopuszczalna zawartość wolnego chloru, wprowadzonego w procesie uzdatniania, o 20% - 240% manganu oraz o 25% - 230% ogólnej liczby bakterii. Przekroczenia norm czystości wystąpiły również w próbach wody pobranych w hydrantach i w zaworach, na koń-

cówkach sieci, a także u użytkowników wody, tj. w tej części sieci wodociągowej, za której stan techniczny i jakość wody odpowiedzialne są przedsiębiorstwa wodociągowe i zarządcy budynków. Jakość dostarczanej ludności wody pogarszała się w miarę oddalania odbiorców od stacji uzdatniania, głównie ze względu na zły stan techniczny sieci wodociągowej, powodujący tzw. wtórne zanieczyszczenie wody, oraz sieci rozprowadzającej wodę w budynkach. Według oceny NIK, działania podejmowane przez przedsiębiorstwa wodociągowe i administratorów budynków były niewystarczające i nie zapewniały odbiorcom wody wymaganej jakości.

Mało skuteczne okazały się również działania organów inspekcji sanitarnej. Kontrola przeprowadzona w 9 wojewódzkich stacjach sanitarno-epidemiologicznych wykazała, że większość z nich nie współpracowała z organami samorządowymi miast i nie przekazywała im ocen jakości pobieranej wody, a czynności związane z badaniami i nadzorem nad jakością wody pitnej nie przebiegały prawidłowo. Część stacji nie posiadała planów kontroli jakości wód, badania prowadzono nieregularnie, nie ustalono stałych punktów poboru prób wody z sieci wodociągowej, ani zasad postępowania w przypadku stwierdzenia złej jakości wody.

Uchybienia i nieprawidłowości, mające istotny wpływ na zaopatrzenie ludności w wodę, występowały także w działalności skontrolowanych zarządów miast. W wielu przypadkach nie zostały opracowane studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, lub nie uwzględniały one kompleksowych rozwiązań gospodarki wodnej, m.in. prognoz zaopatrzenia w wodę mieszkańców aglomeracji. Nie zawsze przewidziane zostały strefy ochronne ujęć wody, nie dbano też o uporządkowanie stanu formalno-prawnego gruntów, na których znajdowały się ujęcia. Podkreślenia wymaga skromność wydatków związanych z rozbudową sieci wodociągowej. W 2000 r. w kontrolowanych przedsiębiorstwach wodociągowych wyniosły one 18,6 mln zł: stanowiły 11,6% wszystkich wydatków inwestycyjnych i były o 26,6% niższe, niż w 1999 r.

Nieprawidłowości stwierdzono również w gospodarowaniu wodą w skali kraju. Kontrola 7 działających w kraju regionalnych zarządów gospodarki wodnej wykazała niedostateczny postęp prac nad określeniem warunków korzystania z wód dorzeczy oraz bilansami wodno-gospodarczymi. Wykorzystanie wody na potrzeby kontrolowanych aglomeracji miejskich odbywało się przy braku podstawowych instrumentów zarządzania wodą w zlewniach rzek i obszarach wodonośnych.

We wszystkich badanych miastach w 2000 r. nastąpił wzrost opłat za 1 m^3 wody dostarczanej mieszkańcom: od 1,8% w Toruniu i 6,2% w Częstochowie, do 35,7% w Sosnowcu i 39,2% w Szczecinie. W 10 miastach, zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz na podstawie kalkulacji kosztów, ustalono inne stawki opłat dla gospodarstw domowych i pozostałych odbiorców. NIK pozytywnie oceniła działania związane ze stanowieniem przez rady miast poziomu opłat za dostarczanie wody, zwracając jednak uwagę na dużą ich rozpiętość.

Bezpieczeństwo wewnętrzne

5.

Wprowadzenie

Kwestię zapewnienia bezpieczeństwa państwu oraz jego obywatelom NIK pojmuje bardzo szeroko i każdego roku poświęca jej wiele uwagi. Przedmiot zainteresowania Izby stanowi zarówno działalność odpowiednich organów w sytuacjach kryzysowych, utrzymanie w kraju ładu i porządku, przeciwdziałanie przestępczości i patologiom społecznym, jak i ograniczenie zagrożeń komunikacyjnych i ekologicznych. Izba interesuje się także całą rozległą sferą strategicznych interesów kraju, takich jak: bezpieczeństwo energetyczne, bezpieczeństwo rynków finansowych, czy zabezpieczenie narodowego dziedzictwa kulturalnego.

Zakończone w poprzednich latach kontrole, w toku których badane były problemy związane z bezpieczeństwem, ujawniły liczne mankamenty w działalności administracji publicznej, zwłaszcza rządowej, a także podległych jej instytucji i służb. Wpływał na to wprawdzie w znaczącym stopniu niedostatek środków finansowych, ale nie mógł on stanowić usprawiedliwienia dla niewłaściwych, źle przygotowanych rozwiązań organizacyjnych, braku niezbędnych programów, indolencji, czy niekonsekwencji w działaniu. Wiele spośród podejmowanych przedsięwzięć, w założeniach słusznych i potrzebnych, w praktyce nie przyniosło oczekiwanych rezultatów. Przyczyną było głównie lekceważenie swoich obowiązków przez osoby mające je realizować, czemu sprzyjał brak skutecznego nadzoru i kontroli ze strony przełożonych lub organów wyższego szczebla.

Wiele krytycznych uwag NIK wypowiedziała w ostatnim czasie o funkcjonowaniu organów porządkowych. Kontrola wykorzystania środków budżetowych przez Policję umożliwiła stwierdzenie, że nowe rozwiązania organizacyjno-finansowe nie tylko nie przyczyniły się do poprawy stanu bezpieczeństwa publicznego, ale w pewnym okresie spowodowały nawet zmniejszenie wykrywalności przestępstw. Pozytywnie oceniona została koncepcja funkcjonowania służb dzielnicowych w Policji. Jednocześnie w realizacji przyjętych założeń Izba wskazała liczne uchybienia i nieprawidłowości, które wywierały ujemny wpływ na pracę dzielnicowych i jej wyniki. Negatywne zjawiska ujawniła także kontrola reagowania Policji na zgłoszenia o przestępstwach i zaginięciach osób. Liczne mankamenty Izba stwierdziła w funkcjonowaniu straży gminnych i miejskich. Nie bez znaczenia dla powstania tych nieprawidłowości był brak właściwego nadzoru nad działalnością straży ze strony zarządów gmin, a także nadzoru fachowego, który powinien być sprawowany, zgodnie z założeniami przyjętymi przez Komendanta Głównego Policji, za pośrednictwem właściwych terytorialnie komendantów wojewódzkich.

Dużo do życzenia pozostawiał stan bezpieczeństwa na drogach. Miejscami szczególnie niebezpiecznymi okazały się przejazdy kolejowe. W wyniku poświęconej temu zagadnieniu kontroli ujawniono, że mimo zmniejszenia się ruchu kolejowego, długości linii i liczby przejazdów, liczba wypadków na przejazdach kolejowych nie zmalała, a wręcz przeciwnie – wrosła, a wraz z nią również liczba zabitych i rannych. Główną przyczyną było niezachowanie przez kierujących pojazdami szczególnej ostrożności, wymaganej przepisami *Prawa o ruchu drogowym* i powszechnym lekceważeniem znaku „Stop". Winę za część wypadków ponosili pracownicy PKP obsługujący przejazdy strzeżone, a także złe oznakowanie przejazdów i niedostateczna widoczność. Powody niewłaściwego zachowania uczestników ruchu drogowego na przejazdach i w ogóle na drogach wyjaśniła w pewnym stopniu kontrola prawidłowości szkolenia kierowców. Ujawniła ona, że prawo jazdy otrzymywały często osoby niedouczone. Świadczył o tym fakt, że kierowcy o krótkim stażu w prowadzeniu pojazdów stanowili znaczny odsetek sprawców wypadków drogowych, a zdecydowana większość kolizji miała związek z ich niewystarczającymi umiejętnościami. Zdaniem NIK, winę za to ponosiły przede wszystkim ośrodki szkoleniowe, które nie przygotowywały właściwie kursantów do uczestnictwa w ruchu na drogach publicznych

Inne kontrole wykazały, że wymogi bezpieczeństwa nie zostały zachowane przez służby weterynaryjne i fitosanitarne w obrocie towarami rolnymi z zagranicą, a stwierdzone zaniedbania i nieprawidłowości zagrażały bezpieczeństwu zdrowotnemu oraz interesowi gospodarczemu państwa. Z kolei opieszałość organów administracji publicznej w podejmowaniu działań niezbędnych dla zwalczania wścieklizny wśród zwierząt uniemożliwiła skuteczne zapobieganie szerzeniu się tej choroby.

Jednym z czynników niekorzystnie wpływających na poziom bezpieczeństwa publicznego, a szczególnie na skuteczność działań związanych z zapewnieniem ładu i porządku, było nieprzestrzeganie obowiązującego

w tej dziedzinie prawa. Sytuację taką ujawniła m.in. kontrola realizacji przepisów *ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych*. Jak wynikało z jej ustaleń, do naruszeń porządku publicznego dochodziło najczęściej wówczas, gdy wymogi ustawy nie były respektowane przez organizatorów imprez, a organy administracji nie egzekwowały wypełniania obowiązków określonych w przepisach prawa.

Każdego roku NIK wiele uwagi poświęca bezpieczeństwu ekologicznemu. Z ustaleń przeprowadzonych kontroli wynika, iż istnieje już niemal powszechna świadomość znaczenia stanu naturalnego środowiska dla jakości życia społeczeństwa. Towarzyszy temu znaczny wysiłek finansowy, a jednak efekty podejmowanych działań pozostają niezadowalające. W opinii Izby, organom mającym dbać o czystość środowiska brakowało determinacji w inicjowaniu i konsekwencji w doprowadzaniu do końca proekologicznych przedsięwzięć.

Tak było w przypadku realizacji postanowień tzw. Konwencji helsińskiej, poświęconej ochronie środowiska Morza Bałtyckiego. Mimo znacznych nakładów i szybkiego tempa realizacji inwestycji związanych z ochroną wód, czystość polskich rzek nie poprawiła się, a ładunek zanieczyszczeń odprowadzanych do Bałtyku nawet wzrósł. Podobne wyniki przyniosła kontrola postępowania z odpadami niebezpiecznymi, stanowiącymi zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi oraz dla środowiska. Wykazała ona, że organy administracji rządowej i samorządowej w niedostatecznym stopniu egzekwowały przestrzeganie przepisów o ochronie środowiska, a międzynarodowy obrót odpadami niebezpiecznymi nie był należycie nadzorowany. Zastrzeżenia wzbudziła również realizacja *ustawy o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest*.

Zmalały nieco zagrożenia związane z zanieczyszczeniem atmosfery. Jednak i tutaj, mimo przekazania do eksploatacji urządzeń redukujących emisję szkodliwych substancji, podjęte działania okazały się wciąż niewystarczające. Największe zaniedbania stwierdzono w przypadku zagrożeń akustycznych. Przeprowadzona kontrola udowodniła, że organy administracji publicznej nie stworzyły warunków dla ochrony środowiska przed nadmiernym hałasem. Na wielu obszarach kraju jego poziom znacznie przekraczał dopuszczalne wartości, a zagrożenie ludności hałasem, głównie komunikacyjnym, okazało się zjawiskiem powszechnym.

Kontrole, w toku których badana była dbałość administracji publicznej o zabezpieczenie strategicznych interesów gospodarczych państwa, wykazały na ogół, że prowadzone działania szły we właściwym kierunku, aczkolwiek w wielu przypadkach były one zbyt wolne. Działania administracji rządowej oraz podmiotów gospodarczych zajmujących się zaopatrzeniem Polski w gaz ziemny, podejmowane dla zagwarantowania bezpieczeństwa energetycznego kraju, NIK uznała za właściwe. Krytycznie oceniła natomiast brak wiarygodnych prognoz zapotrzebowania na ten surowiec energetyczny, niezapewnienie dywersyfikacji źródeł zakupu, niedostateczne tempo rozbudowy podziemnych zbiorników uniemożliwiające gromadzenie odpowiednich rezerw gazu. Poświęcona bezpieczeństwu polskiego dziedzictwa kulturalnego, kontrola stanu zabezpieczenia i warunków przechowywania narodowego zasobu bibliotecznego ujawniła zaniedbania, a także wiele niejasności w obowiązujących przepisach. W rezultacie zbiory nie były należycie zabezpieczone przed włamaniem i kradzieżą, a także szkodliwym wpływem warunków klimatycznych.

Kontrole zakończone w 2002 r. stanowiły w głównej mierze kontynuację wcześniejszych badań, najczęściej koncentrując się na nowych ich aspektach. Wynikało z nich, iż środki zaradcze podejmowane przez odpowiednie władze, w celu zapobieżenia różnego rodzajom zagrożeniom, nie przyniosły satysfakcjonujących efektów. Przede wszystkim zbyt wolno następowały zmiany w dziedzinach, w których były one niezbędne. Chodzi tu zarówno o konkretne przedsięwzięcia, jak np. wyposażenie Policji w narzędzia informatyczne – bez których jej poczynania często będą spóźnione i nieskuteczne – jak i o zmiany w mentalności, sprawiające, że odpowiednie organy i urzędy państwowe poczują się zobowiązane do postępowania w pełni zgodnego ze standardami obowiązującymi w państwie prawa.

Charakterystyczna dla wielu spośród tego rodzaju kontroli będzie konstatacja, iż kompetentne organy i instytucje państwowe często niedoceniały, żeby nie powiedzieć lekceważyły, istniejące zagrożenia. W rezultacie po kraju poruszały się bez przeszkód nierejestrowane i nieśledzone transporty z niebezpiecznym ładunkiem,

nie były przestrzegane zasady organizacji ruchu drogowego, nie zwalczano wystarczająco energicznie dzikich wysypisk śmieci i nielegalnych kopalń kruszywa. Równie symptomatyczna okazała się niechęć do działania według ustalonych planów, projektów lub programów. Kontrolowane jednostki zdawały się zupełnie ignorować fakt, że organizacja ruchu na drogach winna odbywać się według zatwierdzonych projektów, spełniających określone prawem wymogi, podstawą polityki ekologicznej gminy musi być uchwalony przez radę gminy program ochrony środowiska, zaś urzędy miast lub miast i gmin są zobowiązane do opracowania założeń do planów zaopatrzenia swego terenu w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

Wszystkie te zaniedbania i niedopatrzenia, występujące na skalę nieomal masową, świadczą dobitnie o lekceważeniu prawa przez tych, którzy winni egzekwować jego respektowanie. Są one w znacznym stopniu rezultatem braku właściwego nadzoru i kontroli ze strony przełożonych, nadrzędnych jednostek czy organów wyższego szczebla. Sytuację taką bowiem tolerowali – każdy na miarę swoich kompetencji – ministrowie, wojewodowie, starostowie, rady miast i gmin.

Omówienie wyników ważniejszych kontroli

1. Przygotowanie Policji do skutecznego wypełniania nałożonych na nią obowiązków było jednym z najczęściej podejmowanych tematów w sferze bezpieczeństwa publicznego. Kontrola **funkcjonowania policyjnych systemów informatycznych** [por. zał. Nr 3, str. 49], obejmująca lata 1999-2001 (I półrocze), dała podstawę do krytycznej oceny rezultatów posługiwania się tym narzędziem, mającym zgodnie z założeniami skutecznie wspomagać Policję w jej działaniach.

Ustalono, że funkcjonujący obecnie Zintegrowany System Informacyjny Policji nie współpracował bezpośrednio z innymi systemami, zarówno policyjnymi, jak i usytuowanymi poza Policją. Utrudniało to korzystanie z baz danych i wydłużało czas pozyskiwania informacji. Użytkowane w ramach systemu przestarzałe rozwiązania informatyczne nie pozwalały na sprawną obsługę baz danych systemu, których zawartość stale wzrastała. Nie odpowiadały też rozwiązaniom zastosowanym w krajach Unii Europejskiej i NATO. Wiele urządzeń technicznych znajdowało się w złym stanie, dokumentacja okazała się fragmentaryczna i nieaktualna, odnotowano także istotne trudności w rozbudowie baz danych systemu oraz ich ochronie przed dostępem osób nieuprawnionych.

W badanym okresie do bazy danych ZSIP wprowadzono ogółem prawie 4,4 mln różnego rodzaju informacji. Ich wartość umniejszała jednak nierzetelność i uchybienia w wypełnianiu druków, służących do rejestrowania informacji o osobach i zdarzeniach oraz znaczne opóźnienia we wprowadzaniu danych. Stwierdzono, że niektóre jednostki miały problemy z nawiązaniem łączności radiowej, co utrudniało, a niekiedy uniemożliwiało sprawdzenie osób lub pojazdów w bazach danych. Niezależnie od tego, ze względu na brak niezbędnej infrastruktury teleinformatycznej, 243 komisariaty nie posiadały stanowisk dostępu do ZSIP, zaś inni użytkownicy mieli trudności w korzystaniu z bazy danych systemu, z powodu ograniczonej przepustowości łączy, a także braku urządzeń szyfrujących, umożliwiających transmisję informacji niejawnych.

Według wyjaśnień uzyskanych w Komendzie Głównej Policji, w badanym okresie osoby nieuprawnione nie miały dostępu do baz danych systemów informatycznych. Niemniej jednak sposób ich ochrony nie gwarantował niezbędnego poziomu bezpieczeństwa. W tej sytuacji NIK pozytywnie oceniła podjęcie decyzji o zastąpieniu przestarzałego i niewydolnego ZSIP, Krajowym Systemem Informacyjnym Policji. Uruchomienie nowego systemu powinno skrócić czas obiegu i uzyskiwania informacji, zapewnić integrację danych pochodzących z różnych źródeł i umożliwić sprawną ich wymianę z innymi systemami informatycznymi. Dzięki zastosowaniu nowoczesnych narzędzi informatycznych możliwa będzie rozbudowa bazy danych KSIP, podjęte zostały również starania o zapewnienie dostępu do systemów informatycznych wszystkim komisariatom Policji. W wyniku kontroli stwierdzono jednak, że część prac związanych z wdrażaniem KSIP, określonych w „Programie rozwoju łączności i informatyki policyjnej w latach 2000-2004", nie została zrealizowana zgodnie z harmonogramem. Przyczyną tego było przyznanie na ten cel niewystarczających środków finansowych.

Stwierdzono ponadto, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w znikomym stopniu koordynowało przedsięwzięcia związane z wdrażaniem KSIP, zaś Departament Kontroli w okresie objętym badaniami NIK nie kontrolował funkcjonowania systemów informatycznych Policji, tłumacząc to m.in. brakiem „wyraźnych sygnałów o nieprawidłowościach w tym zakresie". Biorąc pod uwagę znaczenie realizowanych przedsięwzięć oraz skalę poniesionych wydatków, NIK krytycznie oceniła działania Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, związane z koordynacją, nadzorem i kontrolą wdrażania systemu KSIP.

2. Nie przyniosły spodziewanych rezultatów działania wychowawcze podejmowane w placówkach resocjalizacyjnych dla młodzieży. Mimo stworzenia przebywającym w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich dobrych, a niekiedy nawet bardzo dobrych warunków pobytu i resocjalizacji, efekty terapeutyczne okazały się mizerne, a koszty działalności wspomnianych placówek – niewspółmiernie wysokie.

W wyniku kontroli **warunków sprawowania nadzoru oraz oddziaływania wychowawczego, resocjalizacyjnego i terapeutycznego wobec nieletnich w zakładach poprawczych** [por. zał. Nr 3, str. 76]

stwierdzono, że zupełnie nie sprawdziły się w praktyce liberalne metody wychowawcze, zasadzające się głównie na nagradzaniu. Mimo tak atrakcyjnych nagród, jak podwyższenie kieszonkowego, urlopy i przepustki oraz nagrody rzeczowe, w zakładach często zdarzały się ucieczki, bójki, pobicia, samouszkodzenia, próby samobójcze, agresywne zachowania wobec personelu i kolegów. Co piąty z wychowanków przebywających na przepustkach lub urlopach dopuścił się w tym czasie czynów karalnych – kradzieży, włamań, napadów rabunkowych lub pobić.

Ustalono, że jeśli chodzi o oddziaływania wychowawcze, mające umożliwić nieletnim powrót do normalnego życia, nie zostały wyczerpane wszystkie środki służące temu celowi. Nie układała się w sposób właściwy współpraca zakładów poprawczych z organizacjami pozarządowymi, fundacjami i stowarzyszeniami powołanymi do udzielania pomocy osobom potrzebującym wparcia. Kierownicy placówek wychowawczych z kolei ograniczali się jedynie do informowania powiatowych centrów pomocy rodzinie o przewidywanym terminie opuszczenia zakładu przez wychowanka i nie interesowali się już jego dalszymi losami, co nie pozwalało na ocenę, czy stosowane metody dydaktyczne okazały się skuteczne.

5.

W wyniku kontroli stwierdzono ponadto, że utrzymanie wychowanków w badanych zakładach okazało się wysoce kosztowne, a finansowanie działalności tych placówek odbywało się niekiedy z naruszeniem przepisów prawa, lub dokonane wydatki nie znajdowały uzasadnienia. W 16 kontrolowanych zakładach utrzymanie jednego spośród 700 wychowanków kosztowało przeciętnie 6,3 tys. zł miesięcznie (w poszczególnych zakładach od 3,3 tys. zł do 19,4 tys. zł), przy czym trzy czwarte tej kwoty stanowiły koszty zatrudnienia 963 osób personelu. Mimo iż na jednego pensjonariusza przypadało średnio 1,38 pracownika (w niektórych małych placówkach liczba zatrudnionych ponad czterokrotnie przekraczała liczbę umieszczonych tam wychowanków), znaczna część pracy personelu odbywała się w godzinach ponadwymiarowych, niekiedy poważnie przekraczając dopuszczalne normy określone w Karcie Nauczyciela. Pracą w godzinach ponadwymiarowych obciążeni byli głównie członkowie kierownictw zakładów i wąska grupa pracowników pedagogicznych. Część z nich poza 864 - 1152 godzinami rocznie wynikającymi z etatu, przepracowała 1000 - 1300 godzin nadliczbowych. Dodatkowe obciążenie dla budżetu państwa stanowiła deficytowa działalność gospodarstw pomocniczych, funkcjonujących przy zakładach i schroniskach.

Zważywszy na nieskuteczność form organizacyjnych, metod i sposobów oddziaływania resocjalizacyjnego stosowanych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, zdaniem NIK konieczne jest wprowadzenie takich zmian, które umożliwią ograniczenie kosztów prowadzenia placówek i zracjonalizowanie zatrudnienia, a jednocześnie poprawią osiągane efekty wychowawcze.

3. Zdecydowana większość kontroli realizowanych w ramach kierunku badań, o którym mowa, dotyczyła konkretnych zagrożeń dla ludzi i środowiska naturalnego. Wiązał się z nimi w sposób oczywisty **przewóz materiałów niebezpiecznych transportem drogowym i kolejowym** [por. zał. Nr 3, str. 35]. Nie było to zagrożenie jedynie potencjalne. W objętym kontrolą okresie, między 1 stycznia 2000 r. i 30 września 2002 r., co roku na drogach miało miejsce około 100 wypadków przy przewozie substancji toksycznych lub wybuchowych, zaś w 20 - 30 przypadkach dochodziło do wycieku lub wydostania się na zewnątrz materiałów zapalnych i samozapalnych. Dodatkowo około 60 takich zdarzeń rocznie odnotowywano w transporcie kolejowym. W toku kontroli ustalono, że ani stosowane procedury bezpieczeństwa, ani podejmowane środki ostrożności nie zapewniały skutecznej ochrony przed ewentualnymi skutkami przedostania się do atmosfery, wody lub gleby substancji szkodliwych dla życia i zdrowia.

Wypadki spowodowane były wieloma czynnikami. Przede wszystkim środki transportu używane do przewozu tego rodzaju materiałów znajdowały się w złym stanie technicznym, a instalacje służące do załadunku i wyładunku nie były dozorowane przez specjalistyczne służby. Nieoznakowanie, lub nieprawidłowe oznakowanie, przesyłek uniemożliwiało często identyfikację ładunku, co stawało się szczególnie istotne w momencie choroby lub niedyspozycji kierowcy. Pojazdy nie były wyposażane w środki do gaszenia pożaru, znaki ostrzegawcze, latarki niewywołujące iskry, ani maski przeciwgazowe. Duże zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu stanowiły pojazdy używane do przewożenia szczególnie groźnych substancji,

nieprzebadane w stacjach kontroli pojazdów, a także kierowcy o niedostatecznych kwalifikacjach, nie wspominając o kierowcach, którzy do przewożenia tego rodzaju ładunków przystępowali w stanie nietrzeźwym. Nieprawidłowości przy transporcie materiałów niebezpiecznych ujawniono też we wszystkich 12 skontrolowanych zakładach przewozów towarowych PKP.

Poziom bezpieczeństwa w sposób istotny pogarszało niewłaściwe nadzorowanie transportów materiałów szczególnie niebezpiecznych. Przejazdy takich transportów nie były monitorowaniu na całej trasie przez Policję i Państwową Straż Pożarną, ponieważ zgłoszenia nadawców przesyłek trafiały tylko do jednostek lokalnych. Z kolei prezydenci miast nie korzystali z prawa do ograniczania przewozów materiałów niebezpiecznych, w konsekwencji groźne dla ludzi i środowiska naturalnego transporty przejeżdżały przez miasta w godzinach największego natężenia ruchu drogowego, w pobliżu obiektów użyteczności publicznej oraz ujęć wody pitnej.

Uchybienia miały miejsce również w odprawie granicznej przesyłek z materiałami niebezpiecznymi. Stwierdzono, że do kraju wjeżdżały pojazdy w złym stanie technicznym, często niewłaściwie oznakowane. Główną tego przyczyną były braki w wyposażeniu przejść granicznych. Warto jednak zauważyć, że mimo złego stanu technicznego i niedostatków w wyposażeniu granicznych przejść kolejowych, nie zostały wykorzystane środki na ich modernizację, pochodzące z budżetu państwa i pomocy zagranicznej. Pozytywnie NIK oceniła jedynie działania Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, podjęte w celu przygotowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego do usuwania skutków wypadków lub awarii z udziałem pojazdów przewożących materiały niebezpieczne.

NIK oczekuje, że wejście w życie z dniem 1 stycznia 2003 r. *ustawy o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych* może zmienić na lepsze przedstawioną wyżej sytuację. Nowe uregulowania prawne powinny m.in. poprawić skuteczność nadzoru administracji publicznej nad szkoleniem kierowców i badaniami technicznymi pojazdów przewożących materiały niebezpieczne.

4. Działaniem mniej spektakularnym niż nadzorowanie transportów groźnych substancji, ale znacznie ważniejszym dla zapewnienia bezpieczeństwa na drogach jest tworzenie ku temu odpowiednich technicznych i organizacyjnych warunków. Niewątpliwie do takich warunków należy sposób zarządzania ruchem drogowym. Niestety, jak wynika z ustaleń kontroli **wykonywania przez organy zarządzające ruchem drogowym zadań w zakresie bezpieczeństwa na drogach publicznych** [por. zał. Nr 3, str. 34], zarówno organy bezpośrednio zarządzające ruchem drogowym, jak i organy nadzorujące owe zarządzanie, nie wywiązywały się ze swoich obowiązków w tym względzie.

Żaden ze skontrolowanych organów zarządzających ruchem na drogach publicznych, do których należeli Dyrektor Generalny Dróg Krajowych i Autostrad, marszałkowie województw, prezydenci miast i starostowie powiatów – nie wypełniał rzetelnie swoich powinności, wynikających z przepisów *Prawa o ruchu drogowym*. Sytuacja taka zagrażała bezpieczeństwu na drogach, ponieważ o bezpieczeństwie tym w znacznym stopniu decyduje ustalana przez te właśnie podmioty organizacja ruchu, m.in. sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów itp.

Jedynie na obszarze działania jednego spośród 50 skontrolowanych organów zarządzających ruchem, organizacja ruchu na wszystkich drogach została ustalona na podstawie zatwierdzonych projektów. Pozostali zarządzający ruchem dysponowali takimi projektami tylko dla niektórych dróg. Zaledwie 13 skontrolowanych podmiotów posługiwało się projektami spełniającymi wszystkie wymogi określone w przepisach prawa. W pozostałych 37 podmiotach w ponad 2,7 tys. projektów organizacji ruchu stwierdzono 4 tys. nieprawidłowości.

Kontrole znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu umieszczonych na wszystkich podległych im drogach prowadziło, z wymaganą przez przepisy prawa częstotliwością co najmniej raz na 6 miesięcy, 7 organów zarządzających ruchem. Żadnych kontroli w 2001 r. oraz I półroczu 2002 r. nie przeprowadziło 16 podmiotów; pozostałe dokonywały kontroli rzadziej lub obejmowały nimi tylko niektóre drogi.

Także nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach nie był sprawowany rzetelnie. Tylko jeden spośród 13 skontrolowanych wojewodów okresowo oceniał organizację ruchu na drogach, uwzględniając

jego bezpieczeństwo, konieczność zapewnienia ruchu tranzytowego oraz zgodność z obowiązującymi przepisami. Mimo iż takie oceny stanowiły jedyne zadanie organów nadzorujących zarządzanie ruchem, 8 wojewodów nie dokonywało ich w ogóle, a 3 jedynie sporadycznie lub tylko w odniesieniu do niektórych dróg. Działań nadzorczych nie podejmował również minister właściwy ds. transportu. Sporządzane przez niego oceny organizacji ruchu opierały się na informacjach przekazywanych przez organy zarządzające ruchem i analizach sporządzanych przez inne jednostki.

NIK podkreśliła fakt, że w kwestii zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego nie został do końca uregulowany stan prawny. Od ponad 3 lat minister właściwy ds. transportu nie wydał bowiem rozporządzenia określającego szczegółowe warunki techniczne dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także warunki ich umieszczania na drogach. Tym samym nie stworzył możliwości rzetelnego wykonywania zadań zarówno organom zarządzającym ruchem na drogach, jak i organom sprawującym nadzór nad tym zarządzaniem.

5.

5. Na poważne zaniedbania wskazują rezultaty kontroli **gospodarowania stałymi odpadami komunalnymi** [por. zał. Nr 3, str. 77] przez jednostki samorządu terytorialnego, przeprowadzonej w 40 gminach oraz jednym związku międzygminnym. Z dokonanych badań wynika, że zachowało aktualność wiele ustaleń i ocen sformułowanych w latach 1997 - 1999. Około $^3/_4$ skontrolowanych wówczas gmin nie posiadało programów ochrony środowiska, selektywną zbiórkę odpadów i ich segregację w miejscu składowania prowadziła zaledwie co dziewiąta gmina, eksploatowane składowiska w większości nie spełniały wymogów ochrony środowiska, jednostki samorządowe nie potrafiły zapobiec powstawaniu dzikich wysypisk ani doprowadzić do ich likwidacji. Podobne ustalenia poczyniono w toku kontroli zakończonej ostatnio.

Podstawowym instrumentem urzeczywistniania polityki ekologicznej państwa na szczeblu gminy powinien być program ochrony środowiska. Tymczasem prowadzona przez nie gospodarka odpadami komunalnymi oparta była najczęściej na działaniach doraźnych. Spośród skontrolowanych 45 gmin, tylko 2 posiadały program ochrony środowiska uchwalony przez radę, 20 dysponowało elementami programu odnoszącymi się do niektórych problemów środowiska naturalnego, natomiast 23 nie rozporządzały żadnym dokumentem stanowiącym podstawę polityki w tym zakresie.

Realizując obowiązek wynikający z *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,* wszystkie skontrolowane gminy, z jednym wyjątkiem, opracowały i wprowadziły w życie zasady utrzymania czystości i porządku na swoim terenie. Zasady te były na ogół przestrzegane, a łamiących je karano mandatami. Władze gminne podejmowały również działania zmierzające do wykrycia miejsc nielegalnego składowania odpadów komunalnych. W rezultacie w 29 gminach zostało ujawnionych 436 takich miejsc. Mimo podjętych działań, do czasu zakończenia kontroli nie udało się zlikwidować 53 dzikich wysypisk. Zwłoka wynikała głównie z konieczności poniesienia przez gminy kosztów likwidacji składowisk odpadów i rekultywacji terenu.

Składowiska odpadów komunalnych były generalnie lokalizowane w miejscach przeznaczonych do tego celu. Wbrew przepisom wyznaczono miejsca składowania odpadów jedynie w 3 gminach, ponadto 2 inne składowiska zostały zlokalizowane niekorzystnie, bo na obszarach głównych zbiorników wód podziemnych, stanowiących źródła wody pitnej. Nie były natomiast respektowane zasady eksploatacji składowisk. W przypadku 6 skontrolowanych obiektów odbywała się ona bez instrukcji wymaganej *ustawą o odpadach*, zaś w kolejnych 8 obiektach postanowień owej instrukcji nie przestrzegano. Przypadki niewłaściwej eksploatacji składowisk potwierdziły badania przeprowadzone przez Inspekcję Ochrony Środowiska. Wynikało z nich, iż z 72 zaleceń wydanych przez Inspekcję w latach 1999-2000, do czasu zakończenia kontroli NIK nie wykonano jeszcze 20.

NIK stwierdziła ponadto, że nie zostały stworzone odpowiednie warunki do selektywnej zbiórki i segregacji odpadów. Władze 15 spośród skontrolowanych gmin praktycznie nie podjęły w tym kierunku żadnych działań, zaś pozostałe gminy obowiązek ów realizowały częściowo. Nic więc dziwnego, że odpady komunalne były wykorzystywane w niewielkiej skali – jedynie w 3 gminach wytwarzano z nich energię elektryczną i biogaz. Gminy nie kompostowały też odpa-

dów pochodzenia roślinnego, których produkty mogły być użyte do użyźniania gleby.

6. Jak wykazała kontrola **realizacji nadzoru administracji nad eksploatacją kruszywa naturalnego** [por. zał. Nr 3, str. 84] nadzór ten w wielu przypadkach okazał się niewystarczający, a organy administracji publicznej nie potrafiły skutecznie przeciwdziałać nieprawidłowościom i uchybieniom mającym miejsce w tej sferze działalności gospodarczej.

Koncesje na wydobywanie kruszywa wydawano zainteresowanym przedsiębiorcom, w ocenie NIK, na ogół w sposób prawidłowy. Wszystkie 152 objęte kontrolą wnioski o wydanie koncesji rozpatrzone zostały bez zbędnej zwłoki. Jednak w części z nich nie zostały określone wymagania dotyczące ochrony środowiska, nie podano też terminów rozpoczęcia eksploatacji złóż. W kilku innych zaś przedsiębiorcy nie sprecyzowali wysokości środków potrzebnych do prawidłowego prowadzenia wydobycia. Ponadto nie wszystkie organy koncesyjne egzekwowały od przedsiębiorców opracowanie projektów zagospodarowania złoża i planów ruchu.

NIK ustaliła, że wojewodowie i starostowie, zobowiązani do wykonywania funkcji organów administracji geologicznej i nadzoru górniczego, nie wywiązywali się z obowiązku kontrolowania, czy przedsiębiorcy wykonują działalność wydobywczą legalnie, lub kontrole takie wykonywali nierzetelnie i nie egzekwowali wykonania zaleceń pokontrolnych. Mimo ujawnienia przypadków wydobywania kopalin z rażącym naruszeniem warunków koncesji, nie podejmowali też działań dyscyplinujących.

Tymczasem stwierdzono, iż spośród 11 kontrolowanych przedsiębiorców, 2 w trakcie eksploatacji złóż przekroczyło wyznaczone obszary górnicze i naruszyło filary ochronne, jeden dokonał sprzedaży nadkładu, zamiast zachować go do rekultywacji wyrobiska, 3 prowadziło działalność wydobywczą bez zezwoleń na wyłączenie gruntów rolnych i leśnych z produkcji. Ujawniono również liczne przypadki nieprzedkładania przez przedsiębiorców, w wymaganym terminie, informacji o ilości wydobycia i cenie sprzedaży kruszywa, a więc danych stanowiących podstawę do naliczania opłat eksploatacyjnych. W większości badanych urzędów wojewódzkich i starostw nie sprawdzano rzetelności tych informacji, wskutek czego niejednokrotnie opłaty eksploatacyjne były zaniżane. Mało skuteczne okazały się również, podejmowane przez wojewodów i starostów, próby windykacji należnych opłat eksploatacyjnych i kar za nielegalne pozyskiwanie kopalin. Skutkiem były uszczuplenia w dochodach Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz gmin.

Izba ma świadomość faktu, że zdecydowana większość wojewodów i starostów nie posiadała pełnego rozeznania, czy przedsiębiorcy wywiązywali się ze swoich finansowych zobowiązań. Zgodnie z obowiązującymi przepisami wpłaty były bowiem wnoszone bezpośrednio na rachunki NFOŚiGW oraz gmin, co utrudniało w istotnym stopniu działania windykacyjne, przypisane ustawowo organom koncesyjnym. Mimo to NIK negatywnie oceniła skuteczność tych działań. Spośród 6 kontrolowanych urzędów wojewódzkich, tytuły wykonawcze w celu prowadzenia egzekucji przez urzędy skarbowe wystawiano tylko w 2 urzędach, w 3 ograniczono się do wysyłania niektórym dłużnikom upomnień, zaś w jednym nie podjęto żadnych konkretnych kroków.

Na terenie wszystkich 6 objętych kontrolą województw, poza koncesjonowanym, miało miejsce nielegalne wydobywanie kruszywa. Mimo ujawnienia przez organy koncesyjne 331 podobnych przypadków, sytuację, zdaniem NIK, należało uznać za nie do końca rozpoznaną. W toku kontroli Izba ujawniła kolejne 42 tzw. dzikie kopalnie kruszywa. Zjawisku temu nie przeciwdziałali wystarczająco energicznie wojewodowie i starostowie, na ogół nie wywiązywali się oni nawet z obowiązku powiadamiania właściwych organów o stwierdzonych przypadkach nielegalnej eksploatacji złóż.

7. W dziedzinie bezpieczeństwa finansowego i gospodarczego przeprowadzone zostały w 2002 r. dwie kontrole. Zarówno pozytywne, jak i negatywne oceny sformułowane zostały w wyniku ustaleń kontroli **funkcjonowania rynków energii cieplnej** [por. zał. Nr 3, str. 22]. Ogólnej poprawie efektywności gospodarowania przedsiębiorstw energetyki cieplnej towarzyszyły bowiem także zjawiska niekorzystne, takie jak spadek produkcji i sprzedaży ciepła.

W ocenie NIK, Urząd Regulacji Energetyki w sposób właściwy unormował proces wydawania koncesji przedsiębiorstwom energetyki cieplnej, zajmującym

się wytwarzaniem, przesyłaniem, dystrybucją i obrotem ciepłem. Postawione im warunki dobrze chroniły interesy odbiorców, skłaniając przedsiębiorstwa do utrzymywania kosztów na uzasadnionym poziomie, wymuszając właściwe standardy świadczenia usług, a także zabezpieczając wymogi ochrony środowiska. Jako celowe NIK uznała również działania Urzędu, mające na celu upowszechnianie i popularyzację *Prawa energetycznego*.

Odmiennie zgoła oceniła Izba nierzetelne działania 7 spośród 17 objętych kontrolą przedsiębiorstw energetyki cieplnej, podejmowane w procesie ustalania i zatwierdzania taryf. Dwa spośród wspomnianych przedsiębiorstw rozpoczęły dostosowywanie ewidencji kosztów do wymagań *Prawa energetycznego* dopiero w ponad 3 lata od wejścia w życie tej ustawy. Tłumaczono to pracochłonnością zmiany sposobu rozliczeń i księgowania oraz koniecznością przeszkolenia pracowników. Pięć kolejnych przedsiębiorstw we wnioskach taryfowych umieściło dane niezgodne z ewidencją księgową. Wnioski te zostały skorygowane dopiero na żądanie Urzędu, zaś w trzech przypadkach nastąpiło obniżenie stawek. Wszystko to świadczyło o zbyt małej aktywności i braku odpowiedniego nadzoru ze strony URE.

5.

Ujemne skutki miało niepodejmowanie przez niektóre terenowe oddziały Urzędu kontroli przestrzegania warunków udzielonej koncesji. Jeden z oddziałów, zamiast przeprowadzenia badań bezpośrednio u koncesjonariuszy, ograniczył się do analizy rocznych sprawozdań i informacji zawartych we wnioskach o zatwierdzenie taryf ciepła, inny zaś nie kontrolował tak istotnych dla odbiorców ciepła warunków koncesyjnych, jak utrzymywanie właściwych standardów świadczenia usług energetycznych, czy podejmowanie działań w celu obniżenia kosztów. Kontrola NIK w 7 przedsiębiorstwach energetyki cieplnej wykryła nieprawidłowości w wypełnianiu najistotniejszych warunków koncesji. Dotyczyło to np. poniechania działań zapewniających przesyłanie ciepła wszystkim odbiorcom, przeciwdziałania tworzeniu konkurencji na rynku ciepła, braku w umowach z odbiorcami wymaganych postanowień dotyczących ilości, jakości, niezawodności i ciągłości dostarczania ciepła, a także określenia odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy. W 5 miastach miały miejsce przypadki istotnego zawyżania zaliczek pobieranych od odbiorców ciepła.

Za okoliczność niekorzystną dla prawidłowego rozwoju systemu zaopatrzenia gmin w energię cieplną NIK uznała niewykonanie, przez 7 spośród 15 urzędów miasta lub miasta i gminy, projektów założeń do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Ich brak, mimo iż od wejścia w życie Prawa energetycznego upłynęły trzy lata, poszczególne urzędy tłumaczyły najczęściej trwającymi pracami nad przygotowaniem nowych, bądź aktualizacją istniejących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji braku wspomnianych projektów, 7 spośród 17 skontrolowanych przedsiębiorstw energetyki cieplnej nie opracowało planów zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię cieplną dla obszarów swojego działania.

8. Bardzo ważne znaczenie dla gospodarki ma bezpieczeństwo rynków finansowych. Chodzi tu głównie o niedopuszczenie do sytuacji mogących zachwiać ich stabilnością, do czego niezbędne jest m.in. skrupulatne przestrzeganie przepisów obowiązującego prawa przez wszystkie działające na nich podmioty, a także skuteczne funkcjonowanie szeregu zabezpieczeń i mechanizmów regulujących. W ramach całościowej oceny działania organów nadzorujących rynki finansowe, w latach 1996 - 2001 NIK zbadała funkcjonowanie nadzoru bankowego, sprawowanego przez Narodowy Bank Polski, nadzoru ubezpieczeniowego prowadzonego przez Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń, oraz nadzoru nad działalnością funduszy i towarzystw emerytalnych pełnionego przez Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi. Ostatnią część tego cyklu stanowiła kontrola **funkcjonowania nadzoru nad publicznym obrotem papierami wartościowymi w latach 1998-2000** [por. zał. Nr 3, str. 14].

Jej wyniki dały podstawę do stwierdzenia, że wszystkie trzy nadzorujące ów rynek instytucje – Komisja Papierów Wartościowych i Giełd, Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych SA oraz Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie SA – prawidłowo wykonywały swoje zadania. Czynności nadzorcze wobec emitentów papierów wartościowych, biur maklerskich oraz instytucji regulujących omawiany seg-

ment rynku kapitałowego i tworzących warunki do jego funkcjonowania, skutecznie przeciwdziałały zagrożeniom związanym z inwestowaniem na tym rynku. Poza niewielkimi uchybieniami niezagrażającymi w istotny sposób bezpieczeństwu obrotu papierami wartościowymi, wspomniane instytucje wykazały właściwą dbałość o przestrzeganie zasad konkurencji i reguł uczciwego obrotu papierami wartościowymi, powszechny dostęp do rzetelnych informacji oraz ochronę interesów inwestorów.

NIK ustaliła, że w latach 1998 - 2000 Komisja rozpatrzyła łącznie 187 wniosków emitentów o dopuszczenie papierów wartościowych do publicznego obrotu. W żadnym z 18 skontrolowanych postępowań Izba nie stwierdziła naruszenia przez Komisję przepisów *Prawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi.* Nie stwierdzono również nieprawidłowości w procesie dopuszczania papierów wartościowych do obrotu giełdowego przez Radę Giełdy Papierów Wartościowych.

W okresie objętym kontrolą Komisja wydała 14 decyzji o uchyleniu zgody na dopuszczenie papierów wartościowych do publicznego obrotu lub o wycofaniu papierów wartościowych z publicznego obrotu. Dwie spośród 13 zbadanych decyzji zostały wydane w związku z nienależytym wykonywaniem przez organy spółek publicznych obowiązków informacyjnych. W ocenie NIK, obie decyzje były zasadne i stanowiły wyraz właściwej ochrony inwestorów przed nadmiernym ryzykiem związanym z inwestowaniem w akcje spółek, niepublikujących rzetelnych danych i informacji. W pozostałych przypadkach wycofanie papierów wartościowych z obrotu nastąpiło na wniosek emitentów. W ocenie NIK, Komisja rzetelnie sprawowała nadzór nad wykonywaniem przez emitentów obowiązków informacyjnych. W toku kontroli ustalono, że Komisja na bieżąco analizowała przekazywane przez nich raporty, reagowała też na sygnały o potencjalnych nieprawidłowościach.

Zastrzeżeń NIK nie budził również sposób postępowania Rady Giełdy, przy dopuszczaniu podmiotów prowadzących działalność maklerską do działania na Giełdzie. We wszystkich zbadanych przypadkach decyzje Rady Giełdy poprzedzała rzetelna ocena stopnia spełniania kryteriów warunkujących dopuszczenie, określonych w jej regulaminie.

Komisja Papierów Wartościowych i Giełd przeprowadziła 121 kontroli w siedzibach domów maklerskich. Zdaniem NIK był to istotny instrument sprawowania nadzoru nad podmiotami pośredniczącymi w obrocie papierami wartościowymi. W latach 1998 - 2000 miały miejsce 2 przypadki cofnięcia przez Komisję zezwoleń na prowadzenie działalności maklerskiej, oba związane ze złą sytuacją finansową domów maklerskich. W opinii Izby, w obydwu tych przypadkach Komisja właściwie wywiązywała się z zadań nadzorczych, bezzwłocznie wzywając zagrożone podmioty do podjęcia działań naprawczych. Wobec braku efektu takich działań, mając na względzie zapewnienie bezpieczeństwa obrotu – Komisja podjęła decyzje o cofnięciu zezwoleń.

NIK pozytywnie oceniła fakt, że Komisja wykorzystywała większość uprawnień nadzorczych, jakie w stosunku do Krajowego Depozytu, Giełdy oraz Centralnej Tabeli Ofert przyznają jej przepisy Prawa o publicznym obrocie. W szczególności dotyczyło to bieżącego nadzoru nad przebiegiem sesji giełdowych oraz notowań w CeTO SA, stałego uczestnictwa przedstawicieli Komisji w posiedzeniach rad nadzorczych nadzorowanych instytucji oraz wydawania zgody na dokonywanie zmian w statutach i regulaminach tych podmiotów.

W wyniku ustaleń kontroli o której mowa, NIK uznała polski rynek papierów wartościowych za właściwie nadzorowany.

Procesy integracyjne

6.

Wprowadzenie

Kontrole dotyczące działań administracji rządowej, podejmowanych w celu integracji naszego kraju z międzynarodowymi strukturami obronnymi i gospodarczymi, miały za zadanie sprawdzenie gotowości Polski do wywiązania się ze zobowiązań, które przyjęła na siebie przystępując do Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz czyniąc starania o członkostwo w Unii Europejskiej. Różnice w intensywności badań oraz w podejściu do poszczególnych zagadnień wynikały głównie z różnego stopnia zaawansowania kontrolowanych procesów.

W przypadku uczestnictwa w NATO zasadniczą kwestią była głęboka modernizacja naszego potencjału obronnego i dostosowanie go do standardów Sojuszu, w sposób umożliwiający ścisłe współdziałanie polskich jednostek z innymi jednostkami NATO. Badania kontrolne przeprowadzone w ciągu ostatnich 3 lat wykazały, że znaczne wysiłki, jakie czyniła Polska, aby jej armia była w stanie sprostać wymaganiom stawianym nowoczesnym siłom zbrojnym, przynosiły pozytywne rezultaty. Należy wszakże zauważyć, że osiągnięte efekty najbardziej widoczne były w dziedzinach niewymagających dużych nakładów finansowych, np. w szkolnictwie wojskowym. Zmodyfikowane programy szkoleniowe pozwalały przygotowywać żołnierzy do wykonywania zadań w zmienionych warunkach organizacyjnych i technicznych, a ponadto umożliwiały im zdobywanie kwalifikacji niezbędnych do pełnienia w czasie wspólnych operacji sił NATO funkcji dowódczych i specjalistycznych.

NIK podkreśliła jednocześnie fakt, iż pełne współdziałanie z siłami Sojuszu Północnoatlantyckiego będzie możliwe tylko pod warunkiem wyposażenia polskich sił zbrojnych w nowoczesny sprzęt i uzbrojenie. Ponieważ gruntowna modernizacja techniczna, przeszkolenie żołnierzy w nowych umiejętnościach i niezbędne zmiany organizacyjne wiążą się z poważnymi wydatkami, Izba zwracała baczną uwagę na sposób gospodarowania środkami publicznymi przeznaczonymi na wspomniane cele, na planowanie wydatków, a także na przestrzeganie wszelkich ustalonych zasad i procedur. O tym, że były to działania konieczne świadczyły m.in. wyniki kontroli restrukturyzacji Sił Zbrojnych RP w kontekście integracji z NATO, wyposażenia Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej oraz Marynarki Wojennej w sprzęt i uzbrojenie oraz ustalenia kontroli prac badawczo-wdrożeniowych w zakresie techniki wojskowej, realizowanych przez Ministerstwo Obrony Narodowej. NIK pozytywnie oceniła sam fakt zainicjowania i organizowania działań prowadzących do modernizacji polskiej armii. Wątpliwości wzbudziło jednak ustalanie potrzeb w tym względzie, planowanie konkretnych przedsięwzięć, prawidłowość ich finansowania i wyboru wykonawców, dyscyplina prowadzenia prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych oraz wykorzystanie przeznaczonych na nie środków.

Kontrolując stan przygotowań do członkostwa w Unii Europejskiej, Izba badała głównie postęp prac nad dostosowaniem polskiego prawa i funkcjonowania krajowych instytucji do porządku prawnego oraz standardów unijnych. Drugim bardzo ważnym obszarem badań kontrolnych było wykorzystanie środków przeznaczonych na realizację programów pomocowych i procesów akcesyjnych. Kontrole te dowiodły, że konieczne jest znaczne przyspieszenie działań dostosowawczych w sferze unifikacji przepisów. Brakowało również koordynacji różnych działań związanych z akcesją, dokładnego sprecyzowania zadań nałożonych na organy administracji rządowej i inne instytucje publiczne, sprawnego systemu rozliczania konkretnych jednostek z realizacji tych zadań. Wiele do życzenia pozostawiał też nadzór nad rozdysponowaniem i wykorzystaniem środków pomocowych. Kontrole badające to ostatnie zagadnienie umożliwiły z kolei stwierdzenie, że administracja rządowa nie była w pełni przygotowana do zarządzania środkami unijnymi, szczególnie zaś do sprawowania wewnętrznej kontroli finansowej nad prawidłowością ich wydatkowania. NIK ostrzegała, że ujawnione niedociągnięcia mogą spowodować opóźnienia w przekazywaniu Polsce unijnych funduszy pomocowych, a nawet częściową ich utratę.

NIK zwróciła uwagę na jeszcze jeden aspekt tego zagadnienia, niezwykle istotny dla oceny stanu gotowości Polski do członkostwa w Unii: jedną z ważniejszych przesłanek świadczących o rzeczywistym przyjęciu przez nasz kraj unijnych standardów, stanowi umiejętność gospodarowania środkami finansowymi, przestrzeganie formalnych zasad dysponowania nimi, utrzymywanie kontroli nad wydatkami i rzetelne rozliczanie się z otrzymanych kwot.

Tymczasem stwierdzono, że przy korzystaniu z funduszy unijnych w wielu przypadkach miały miejsce nieprawidłowości, co najlepiej unaocznił przykład kilkakrotnie kontrolowanych w ostatnich latach środków funduszy PHARE. Izba zakwestionowała m.in. sposób rozdysponowania znacznej części środków otrzymanych przez

ministerstwa i urzędy centralne. Natomiast stosunkowo sprawnie przebiegała realizacja programów współpracy transgranicznej, finansowanych przy udziale środków PHARE, choć były to zazwyczaj przedsięwzięcia wymagające niewielkiego dofinansowania. Jednak i w tym przypadku nie dokonała się, w ocenie Izby, żadna zasadnicza zmiana jakościowa. W rezultacie projekty wspierane środkami z Unii Europejskiej nie były lepiej przygotowane, ani sprawniej prowadzone, niż przedsięwzięcia finansowane z budżetu państwa lub innych źródeł krajowych. Niedostatki organizacyjnego i logistycznego przygotowania oraz wiele innych nieprawidłowości ujawniła również kontrola opracowania i wdrożenia zintegrowanego systemu IACS, w ramach której zbadano realizację finansowanych, m.in. z funduszy PHARE, projektów stworzenia w Polsce rejestru gospodarstw rolnych oraz systemu rejestracji i identyfikacji zwierząt.

W 2002 r. kontrole podejmujące kwestie związane z procesami integracyjnymi, poza jednym wyjątkiem w postaci tajnej kontroli wojskowego szkolenia rezerwistów, [1/] koncentrowały się na zagadnieniach związanych z gospodarowaniem środkami finansowymi, stanowiącymi najczęściej różne formy pomocy przedakcesyjnej dla Polski. Środki te przekazywane były w ramach konkretnych programów, [2/] a ich wydatkowanie wymagało wypełnienia określonych warunków i procedur. Sposób wykorzystania tych środków dawał zatem pewne wyobrażenie o tym, jak będziemy sobie radzić z większymi znacznie środkami, którymi trzeba będzie gospodarować zgodnie z unijnymi standardami w niedalekiej już przyszłości, kiedy Polska stanie się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej.

Gdyby trzeba było wyciągać wnioski dotyczące wykorzystania wspomnianych funduszy na podstawie kontroli zakończonych w 2002 r., nie byłyby to wnioski zbyt optymistyczne. Nieodległa już perspektywa wejścia do Unii nie wpłynęła mobilizująco na pracę administracji publicznej, która, podobnie jak w latach poprzednich, nadal nie była w pełni przygotowana do przyjęcia funduszy unijnych i wykorzystania ich zgodnie z ustalonym przeznaczeniem. Działo się tak zarówno w przypadku kontroli badających funkcjonowanie poszczególnych systemów, jak i gospodarowanie konkretnymi środkami. Nieumiejętność sprostania wymogom warunkującym uzyskanie środków, obciążająca organy administracji publicznej i państwowe instytucje, w wielu przypadkach szła w parze z nieporadnością ich beneficjentów. Nie potrafili oni zadośćuczynić wszystkim warunkom i procedurom, mającym zagwarantować, że unijne pieniądze wykorzystane zostaną gospodarnie, na ściśle określone cele, a ich wydanie będzie kontrolowane. [3/]

W ustaleniach wszystkich niemal kontroli, w których pojawiał się finansowy aspekt procesów integracyjnych, była mowa o zaniedbaniach, opóźnieniach, opieszałości, braku przygotowania, wreszcie o indolencji i nieporadności. Tak więc w kilku przypadkach nie zakończono w porę prac organizacyjnych, co uniemożliwiło uruchomienie konkretnych programów, ponieważ zabrakło ważnego ogniwa w systemie ich wdrażania i finansowania. W dalszym ciągu toczące się prace paraliżował brak niezbędnych aktów wykonawczych do ustaw. Niekiedy korzystanie z unijnych funduszy skutecznie blokowała opieszałość kilku różnych organów i instytucji. Nadal nadzór dysponentów środków nad ich spożytkowaniem okazywał się czysto iluzoryczny. Zjawiskiem nie całkiem nowym, ale dość niepokojącym, były trudności we współpracy strony polskiej z Komisją Europejską i Bankiem Światowym. Ustalenia kontroli nie pozwalały jednoznacznie stwierdzić, kto ponosi za to winę. Nie ulega jednak wątpliwości, że na początku nie zostały sprecyzowane wystarczająco jasno niektóre zapisy w umowach, co powodowało późniejsze różnice w ich interpretacji.

6.

1/ W 2002 r., w ramach badania dostosowania potencjału wojskowego do wymogów NATO prowadzone były również dwie inne kontrole. Pierwsza z nich dotyczyła celowości zakupów uzbrojenia, sprzętu i środków bojowych oraz realizacji prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych w kontekście wymogów „Programu przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2001-2006", druga zaś poświęcona była wdrażaniu tego programu oraz planów dziedzinowych. Aktualnie kontrole te znajdują się w stadium opracowywania ich wyników.

2/ SAPARD, PHARE, ISPA.

3/ O tym, że takie rygory były uzasadnione, świadczą liczne przykłady marnotrawienia środków publicznych, przytoczone w niniejszym sprawozdaniu w rozdziale pn. „Finanse publiczne".

Omówienie wyników ważniejszych kontroli

1. Powtarzającą się w ustaleniach różnych kontroli opinię o braku skutecznej kontroli finansowej środków unijnych, potwierdziły badania poświęcone **funkcjonowaniu wewnętrznej kontroli finansowej środków z Unii Europejskiej** [por. zał. Nr 3, str. 7]. Wynika z nich, iż system kontroli tych środków był niesprawny i niespójny. Jest to konstatacja o tyle istotna, że zgodnie z międzynarodowymi standardami kontroli wewnętrznej, jednym z podstawowych warunków dalszej decentralizacji zarządzania programami pomocowymi Unii Europejskiej jest sprawnie funkcjonujący i niezależny audyt wewnętrzny, mający istotne znaczenie w zapobieganiu niegospodarności, marnotrawstwu i powstawaniu okoliczności korupcjogennych.

W wyniku przeprowadzonych badań kontrolnych ujawniono, że system wewnętrznej kontroli finansowej w jednostkach wdrażających programy pomocowe nie spełniał wymagań stawianych przez Komisję Europejską podmiotom zarządzającym funduszami unijnymi. Spośród 4 jednostek objętych kontrolą, w 2 (Fundacji „Fundusz Współpracy" i Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości) powstały w 2001 r. komórki audytu wewnętrznego, lecz ze względu na krótki okres działania oraz brak procedur prowadzenia audytu nie było możliwe dokonanie obiektywnej oceny ich funkcjonowania. W 2 pozostałych jednostkach (w b. Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych i Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej) do 31 grudnia 2001 r. komórki audytu nie zostały utworzone.

Zdaniem NIK, kontrole wydatkowania środków unijnych były niewystarczające. Ustalono, że między 1 stycznia 1999 r. a 30 września 2001 r. Pełnomocnik Rządu ds. Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej nie przeprowadził ani jednej kontroli w jednostkach realizujących programy pomocowe, ograniczając się do tzw. kontroli wstępnych, czyli sprawdzenia wniosków o uruchomienie środków na realizację owych programów, mimo że do jego zadań należało sprawowanie kontroli finansowej wydatkowania środków pomocowych. W okresie tym urzędy kontroli skarbowej przeprowadziły zaledwie jedną taką kontrolę. Pełnomocnik Rządu nie podjął też skutecznych działań, w celu określenia podziału zadań i zasad koordynacji oraz współpracy przy kontrolowaniu wykorzystania środków unijnych z Generalnym Inspektorem Kontroli Skarbowej. Zdaniem NIK zaniedbanie to było główną przyczyną niezrealizowania zadań wynikających z „Porozumienia w sprawie ustanowienia Narodowego Funduszu", zawartego w 1998 r. między rządem RP a Komisją Europejską. Z ustaleń kontroli wynika, że zadań tych nie realizowały w sposób należyty ani służby Ministerstwa Finansów obsługujące Pełnomocnika Rządu, ani organy kontroli skarbowej.

Kontrola ujawniła ponadto nikłe zaawansowanie prac nad przygotowaniem projektów podstawowych aktów wykonawczych do *ustawy o finansach publicznych*, regulujących funkcjonowanie kontroli finansowej i audytu wewnętrznego. Zdaniem NIK, brak tych dokumentów spowodował, że komórki audytu wewnętrznego nie mogły prawidłowo realizować nałożonych na nie zadań. Warto zauważyć, że dzięki kontroli NIK prace te zostały przyspieszone. Akty te zostały wydane do końca 2002 r.

NIK zwróciła ponadto uwagę, że obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego został nałożony jedynie na państwowe osoby prawne, utworzone na podstawie odrębnych ustaw, w celu wykonywania zadań publicznych. Istnieją natomiast jednostki dysponujące środkami publicznymi, utworzone na podstawie *ustawy o fundacjach* (Fundacja „Fundusz Współpracy", Polska Agencja Rozwoju Regionalnego). W świetle obowiązujących uregulowań prawnych powstają wątpliwości, czy jednostki te należą do sektora finansów publicznych, a tym samym czy są obowiązane do prowadzenia audytu wewnętrznego na podstawie przepisów *ustawy o finansach publicznych.* Izba stoi na stanowisku, że wszystkie jednostki, które przekazują środki beneficjentom programów pomocowych, powinny należeć do sektora finansów publicznych. Albowiem tylko w ten sposób możliwe będzie wprowadzenie w tych jednostkach jednolitych procedur związanych z funkcjonowaniem kontroli finansowej i prowadzenia audytu wewnętrznego środków pochodzących z zagranicy.

2. Zaniedbania i opóźnienia obciążające głównie stronę polską, ale i zawinione również przez administrację Komisji Europejskiej, ujawniono w wyniku kontroli **działań administracji publicznej w zakre-**

sie opracowania i wdrożenia programu SAPARD [por. zał. Nr 3, str. 69]. Te właśnie przyczyny spowodowały, że mimo upływu 2 lat od wyznaczonego przez Unię Europejską terminu rozpoczęcia realizacji wspomnianego programu, Polska nie otrzymała unijnych środków na jego finansowanie. Co więcej, zamiast zyskiwać około 170 mln euro rocznie, ponosiła jedynie koszty przygotowań do wdrożenia programu, szacowane na 35 mln zł.

NIK stwierdziła, że działania organów administracji publicznej i państwowych instytucji, związane z przygotowaniem do uruchomienia programu SAPARD, przebiegały opieszale, a jednostki te nie były przygotowane do jego wdrożenia. Również ponad 40% skontrolowanych urzędów marszałkowskich nie było w pełni gotowych do realizacji zadań wynikających z programu, o którym mowa wyżej.

Mimo trwających ponad półtora roku prac nad Programem Operacyjnym SAPARD, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nie osiągnęła w wyznaczonym terminie pełnej gotowości do pełnienia funkcji płatniczych i wdrożeniowych. Niezakończona została też budowa zintegrowanego systemu informatycznego, niezbędnego do obsługi programu. Krajowy akt akredytacji dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, jako pełniącej funkcję Agencji SAPARD, wydany został przez Pełnomocnika Rządu ds. Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej 9 miesięcy później, niż przewidywał harmonogram i miał charakter akredytacji tymczasowej. Pełna akredytacja miała nastąpić dopiero po dokonaniu dalszych weryfikacji i upewnieniu się o prawidłowym funkcjonowaniu systemu. W Ministerstwie Finansów nie zakończono z kolei prac nad utworzeniem niezbędnych dla realizacji programu jednostek audytu wewnętrznego oraz Organu Certyfikującego. Nie doprowadzono do końca również procedury przetargowej, związanej z wyborem audytora do certyfikacji wydatków Agencji SAPARD na lata 2001-2002. Bez jego wyznaczenia nie mogło nastąpić uruchomienie programu SAPARD i niemożliwy był przepływ środków finansowych.

Ustalono, że nie zostały wydane niezbędne do realizacji programu SAPARD w Polsce akty wykonawcze do *ustaw o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa* oraz *o finansach publicznych*. Przepisy te dotyczą sposobu, trybu i warunków dysponowania środkami ze źródeł zagranicznych, zakresu i sposobu realizacji zadań Agencji wspomaganych środkami zagranicznymi, zasad i trybu sprawowania nadzoru przez ministra właściwego ds. finansów publicznych i prowadzenia kontroli finansowej Agencji w zakresie gospodarowania środkami unijnymi.

Poważną przeszkodą w rozpoczęciu realizacji programu SAPARD w Polsce był także brak stosownych działań Komisji Europejskiej. Podobnie jak przepisy krajowe, również niezbędne dla funkcjonowania tego programu akty prawne Wspólnoty wydawane były z opóźnieniem. Inną przyczyną zwłoki okazało się stawianie Polsce przez Komisję Europejską nie zawsze jednoznacznie sprecyzowanych wymagań, które na dodatek zmieniane były w trakcie trwających już prac nad uruchomieniem programu. Przedstawiciele Komisji np. opóźnili o ponad 7 miesięcy prace Komitetu Monitorującego oraz prace związane z akredytacją, przedstawiając w maju 2001 r. zmienione propozycje procedury akredytacji i nowy schemat procesu akredytacyjnego. Ponadto z powodu rozbieżności między zaakceptowanym wcześniej Programem Operacyjnym a nowymi zaleceniami Komisji zaistniała konieczność dokonania zmian w kilku projektach.

3. Nie zostało spożytkowane, zgodnie z przeznaczeniem, 18% środków CPF PHARE. Fakt ten ujawniono w wyniku kontroli **wykorzystania pomocy z funduszy partnerskich Unii Europejskiej** [por. zał. Nr 3, str. 8], w toku której zbadane zostało wykorzystanie owych środków przez beneficjentów. Zbadano także działania Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej związane z wyborem projektów finansowanych z funduszy partnerskich, nadzorem nad ich realizacją i oceną osiągniętych efektów.

W badanym okresie, między 1 września 1997 r. a 31 marca 2001 r., ze środków CPF PHARE wydatkowano 163,5 mln zł, m.in. na wsparcie krajowych instytucji, harmonizację polskiego prawa z prawem unijnym, na ułatwienie integracji Polski z UE przez wyrównanie poziomu rozwoju regionów w Polsce, usuwanie zniszczeń wywołanych powodzią. Środki te otrzymały Fundacja „Centrum Europejskie-Natolin", ministerstwa i urzędy centralne, beneficjenci spoza administracji rządowej oraz Fundacja „Fundusz Współpracy". Przyniosły one efekty, m.in. w postaci publikacji, ekspertyz, seminariów, szkoleń, a także dopo-

sażenia w sprzęt komputerowy Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej i innych urzędów administracji rządowej.

W wyniku badań, którymi objęto wydatki w wysokości 67 mln zł (tj. 41%) stwierdzono, że niegospodarnie lub niecelowo wykorzystano prawie piątą część kontrolowanych środków. Z funduszy CPF PHARE opłacono m.in. wynagrodzenia 194 pracowników Fundacji „Fundusz Współpracy", oddelegowanych do pracy w komórkach organizacyjnych UKIE, z których tylko część realizowała zadania związane z przygotowaniem Polski do członkostwa w Unii Europejskiej. Ze wspomnianych środków Urząd zakupił centrale telefoniczne, trzy samochody osobowe marki BMW i urządzenia klimatyzacyjne, natomiast „Fundusz Współpracy" sfinansował obchody swego 10-lecia oraz bale karnawałowe dla pracowników. Ustalono jednocześnie, że sposób rozliczania kosztów przyjęty przez „Fundusz Współpracy" uniemożliwiał ustalenie wysokości wydatków poniesionych w związku z zarządzaniem środkami pochodzącymi z funduszy partnerskich CPF PHARE i oddzielenie ich od kosztów związanych z zarządzaniem programami pomocowymi PHARE.

Kontrola realizacji programu PHARE PL9707 „Integracja Europejska" wykazała, że nie została wykorzystana możliwość uzyskania środków w wysokości 4,5 mln EURO z kwoty przyznanej przez Komisję Europejską. Podstawową tego przyczyną było przewlekłe uzgadnianie między UKIE, Fundacją „Fundusz Współpracy" a wspomnianą Komisją zakresu działań przewidzianych do sfinansowania.

W badanym okresie przekazano środki na realizację 252 projektów. Zgodnie z zawartymi umowami z „Funduszem Współpracy", beneficjenci zobowiązani byli do składania sprawozdań zawierających m.in. zestawienia poniesionych wydatków oraz kopie dowodów księgowych. Jednakże w przypadku prawie połowy badanych umów nie wywiązywali się oni z tego obowiązku, zaś Fundusz nie podejmował skutecznych działań dyscyplinujących, ograniczając się do wysyłania monitów. Ze swej strony UKIE jedynie raz zwrócił się do „Funduszu Współpracy" o przeprowadzenie kontroli czterech projektów. Do czasu zakończenia kontroli NIK, Urząd ten nie otrzymał ani założeń tych kontroli, ani raportów z ich wykonania. „Fundusz Współpracy" z własnej inicjatywy przeprowadził kontrolę tylko u jednego beneficjenta.

Jak wynika z ustaleń kontroli, największą część otrzymanych środków niezgodnie z przeznaczeniem wydatkował Urząd Komitetu Integracji Europejskiej i Fundusz Współpracy. Zdaniem NIK stało się tak dlatego, że podmioty, które miały kontrolować prawidłowe wykorzystanie środków, były równocześnie ich największymi beneficjentami. W tej sytuacji wydatkowanie środków CPF PHARE przez UKIE i Fundusz Współpracy na realizowane przez nie projekty i zadania, faktycznie pozostawało poza kontrolą. Zgodnie z ustaleniami między rządem RP a Komisją Europejską, wyłączną odpowiedzialność za wybór projektów ponosił bowiem sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej, który zatwierdzał również budżet Funduszu Współpracy finansowany ze środków CPF PHARE. Sytuacja ta nie sprzyjała sprawowaniu przez Fundusz Współpracy wnikliwej kontroli nad wykorzystaniem środków przez UKIE. W rezultacie kontrola UKIE nad wydatkami Funduszu sprowadzała się jedynie do ich akceptacji. Należy zauważyć, że wykorzystywanie środków CPF PHARE nie było przedmiotem kontroli ze strony instytucji unijnych. UKIE i Fundusz Współpracy przekazywały Komisji Europejskiej, w okresach półrocznych, jedynie ogólne sprawozdania z wydatkowania tych środków. W ocenie NIK, rozwiązania zastosowane w przypadku środków pomocy przedakcesyjnej dla programów PHARE, ISPA i SAPARD, określone m.in. w Nowej Orientacji PHARE, skuteczniej zabezpieczają fundusze pomocowe przed wykorzystaniem na cele niezgodne z przeznaczeniem.

4. NIK pozytywnie oceniła **zarządzanie środkami PHARE, w ramach Funduszu Małych Projektów, przez stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego – w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 31 marca 2002 r.** [por. zał. Nr 3, str. 97], mimo stwierdzonych przypadków naruszania procedur określających sposób sporządzenia wniosku o dofinansowanie z FMP, a także procedur oceny formalnej, technicznej i finansowej zgłaszanych projektów.

W ocenie NIK, środki Funduszu przeznaczone na dofinansowanie projektów własnych stowarzyszeń wykorzystane zostały gospodarnie. Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, występujące jako polska strona euroregionów, były na ogół prawidłowo

zorganizowane i przygotowane do dysponowania środkami publicznymi. Ustalono również, że dofinansowaniem z Funduszu Małych Projektów, jako wyodrębnionej części środków Programu PHARE w Polsce, zgodnie z założeniami wspierane były przedsięwzięcia euroregionalne odpowiadające celom i priorytetom Funduszu, realizowane wyłącznie przez uprawnionych, działających non profit beneficjentów. Połowa ogólnej liczby realizowanych projektów zaliczona została do priorytetu „wymiana kulturalna". Były to m.in.: festiwale, spotkania teatralne, konferencje i sympozja, organizowane przy udziale partnera zagranicznego.

Stwierdzono, że ustalone w „Wytycznych w sprawie zarządzania Funduszem Małych Projektów" procedury określające sposób sporządzania wniosku o dofinansowanie, jego przyjmowania, dokonywania poprzedzającej przyjęcie oceny formalnej, technicznej i finansowej, były naruszane, zarówno przez wnioskodawców, jak i przez stowarzyszenia. W głównej mierze spowodowane to zostało jednak zmianami w obowiązujących procedurach, do których w poszczególnych latach wprowadzone zostały dość istotne modyfikacje. Szczególnie wyraźne były różnice w wytycznych wydanych przez Komisję Europejską dla programów PHARE 1999 i 2000. Zmiana sposobu opracowywania projektów spowodowała znaczny wzrost liczby odrzuconych wniosków. Istnienie trudności w zadośćuczynieniu procedurom unijnym przez potencjalnych beneficjentów potwierdziły uzyskane w toku kontroli informacje od 518 jednostek samorządu terytorialnego – członków stowarzyszeń. Wśród głównych przyczyn odrzucenia wniosków, obok zbyt wysokiej lub zbyt małej wartości wnioskowanego projektu, braku partnera zagranicznego, a także braku środków własnych wnioskodawcy – najczęściej wymieniano właśnie braki formalne i nieznajomość zasad lub niezachowanie procedur związanych ze sporządzeniem wniosku.

Z ustaleń kontroli wynika, że nie zawsze wystarczająco skuteczny był nadzór stowarzyszeń nad realizowanymi przez beneficjentów projektami. Negatywnymi tego konsekwencjami były m.in. przypadki ich nierzetelnego rozliczania. Zdarzało się również, że na skutek wadliwości sporządzonych dokumentów rozliczeniowych nie było możliwe zrefundowanie beneficjentom poniesionych wydatków – do wysokości ustalonej w umowie. Zdaniem NIK, w stowarzyszeniach nie wypracowano dotychczas właściwego modelu sprawowania nadzoru nad realizacją projektów euroregionalnych. Jest to jednak zadanie trudne, choćby z tego względu, że sekretariaty stowarzyszeń zatrudniają zwykle od 1 do 3 osób odpowiedzialnych w ramach jednej edycji programu za obsługę nawet 100 i więcej projektów o różnej tematyce i wartości.

NIK krytycznie oceniła stosowane przez stowarzyszenia zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych, przeprowadzania inwentaryzacji, a także sporządzanie sprawozdań finansowych. Różnej skali naruszenia postanowień *ustawy o rachunkowości* stwierdzono we wszystkich 13 skontrolowanych stowarzyszeniach.

5. Podobnie jak posługiwanie się środkami pomocowymi, liczne obiekcje wzbudził sposób **wykorzystania kredytu 4264-POL Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju, przeznaczonego na realizację programu usuwania skutków powodzi z lipca 1997 r.** [por. zał. Nr 3, str. 93]. Kredyt, w wysokości 200 mln dol. USA, zaciągnięty w obliczu strat spowodowanych wspomnianym kataklizmem, przeznaczony został na realizację „Projektu likwidacji skutków powodzi", podzielonego na trzy części: naprawę infrastruktury miejskiej i wiejskiej, budowę osłony przeciwpowodziowej i ograniczenie zagrożeń wystąpienia powodzi w przyszłości, oraz zarządzanie projektem.

Ustalono, że zaciągnięcie kredytu nie zostało poprzedzone analizą opłacalności tego przedsięwzięcia, a strona polska w chwili podpisywania umowy nie była należycie przygotowana do jej realizacji. W rezultacie projekt wchodził w życie z opóźnieniem. W pierwotnym terminie zakończono tylko pierwszą jego część, znacznie wydłużył się natomiast okres realizacji części drugiej. Nie wykonano bowiem podstawowego elementu projektowanych zabezpieczeń, tj. Systemu Meteorologicznej Osłony Kraju, składającego się m.in. z 8 radarów meteorologicznych i 979 automatycznych telemetrycznych posterunków pomiarowych. Ostatecznie do budowy osłony przeciwpowodziowej przystąpiono w sierpniu 1999 r., to jest w 20 miesięcy od podpisania umowy, zaś do prac związanych z monitorowaniem, prognozowaniem i ostrzeganiem – po upływie kolejnych 6 miesięcy. Opóźnienia te, poza wydłużeniem okresu realizacji umowy kredytowej, powo-

dowały obciążenie budżetu państwa dodatkowymi kosztami z tytułu opłat za gotowość, audyty i utrzymanie Biura Koordynacji Projektu Banku Światowego we Wrocławiu, szacowanymi na ok. 1 mln dol. USA. Główną przyczyną zwłoki było nieprzygotowanie jednostek mających wdrażać projekt do jego realizacji oraz problemy ze współpracą z Bankiem Światowym.

Zastrzeżenia budziła też struktura wydatków. Na usługi konsultingowe wydano bowiem aż 8,3 mln dol. USA, koszty operacyjne (m.in. zakupy sprzętu komputerowego, mebli, materiałów biurowych, krajowe i zagraniczne podróże służbowe) pochłonęły kolejne 700 tys. dol. USA, zaś utrzymanie jednostki obsługującej kredyt – 2,4 mln dol. USA. Pozostałe środki również nie zawsze wykorzystane zostały w pełni racjonalnie, o czym świadczy np. zakup przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, za 2,1 mln euro, 100 samochodów dla obsługi systemu monitoringu i osłony przeciwpowodziowej, który znajdował się jeszcze w fazie realizacji.

Nieprawidłowościom w wydatkowaniu środków nie zapobiegł rozbudowany – zgodnie z wymogami umowy kredytowej – system nadzoru i kontroli nad realizacją projektu. Stwierdzono, że ten wieloszczeblowy system nie dawał rękojmi należytego wykonywania zadań, ponieważ nie została jasno określona odpowiedzialność poszczególnych szczebli, ich uprawnienia, a także czytelne procedury postępowania. W ocenie NIK zarządzanie finansami oraz nadzór nad realizacją „Projektu likwidacji skutków powodzi" nie były właściwe. Zawiodła zwłaszcza koordynacja i nadzór nad monitorowaniem realizacji zadań drugiej części projektu. Krytyczne uwagi dotyczyły m.in. działania Ministra Środowiska, nadzorującego budowę osłony przeciwpowodziowej, ponieważ skierowanie do wykonywania funkcji nadzorczych tylko jednego pracownika, i to w ramach dodatkowych obowiązków, nie gwarantowało prawidłowej kontroli realizacji zadań finansowanych ze środków kredytu Banku Światowego.

Stwierdzono również, że współpraca z tym bankiem, zwłaszcza w początkowym okresie, nie układała się poprawnie. Nie sprzyjały temu niektóre kontrowersyjne zapisy umowy i brak określonych precyzyjnie zasad współpracy między stronami. Stąd strona polska miała trudności z dostosowaniem się do wymogów Banku Światowego, który na dodatek zmieniał niekiedy procedury przetargów w trakcie ich trwania, a w jednym przypadku wycofał się z wcześniej dokonanych ustaleń.

Działania antykorupcyjne

7.

Wprowadzenie

Strategia NIK – Misja i Wizja stanowi, że dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej jest misją Izby. Przeciwdziałanie korupcji jest w tym kontekście ważnym priorytetem w działalności kontrolnej Izby, polegającej przede wszystkim na rozpoznawaniu, w trakcie przeprowadzanych kontroli, obszarów zagrożonych korupcją występujących w funkcjonowaniu podmiotów sektora publicznego. Przez formułowanie zaleceń pokontrolnych pod adresem kierowników skontrolowanych jednostek, wniosków *de lege ferenda* pod adresem ustawodawcy, jak również szerokie upowszechnianie informacji o wynikach kontroli, Izba działa w tym obszarze profilaktycznie i prewencyjnie. Wskazuje organom władzy publicznej mechanizmy i obszary występowania tego zjawiska, wysoce niekorzystnego dla struktur państwa, sugerując jednocześnie potrzebę podejmowania określonych działań zaradczych. NIK analizuje wyniki kontroli pod kątem rozpoznawania nowych mechanizmów, które sprzyjają występowaniu zjawisk korupcyjnych oraz systemowych przyczyn występowania tych mechanizmów.

W ramach kontynuacji strategii działania, określonej w NIK i przyjętej przez Kolegium jeszcze w 1999 r., badanie zagrożenia korupcją uznane zostało za jeden z priorytetów działalności kontrolnej NIK. W toku kontroli przeprowadzanych w instytucjach publicznych - rządowych i samorządowych, uwzględniany jest element oceny tych instytucji, pod kątem ujawniania w nich i eliminowania mechanizmów korupcjogennych. Materiałem pomocniczym, zaleconym do stosowania w tej sprawie, są *Zalecenia metodyczne dotyczące kontroli obszarów zagrożonych korupcją* (z października 2000 r.).

Stale analizując występujące nieprawidłowości i określając przyczyny ich powstawania, Izba ma możliwość rozpoznania i określenia potencjalnych obszarów występowania korupcji. Dotychczasowe doświadczenia i ustalenia Izby, dotyczące badania zjawiska korupcji, przedstawiano już Sejmowi RP i opinii publicznej w problemowych opracowaniach (*Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, z marca 2000 r. i maja 2001 r.). Na podstawie wyników licznych kontroli, wskazano w nich najważniejsze obszary zagrożenia korupcją, a także mechanizmy sprzyjające zachowaniom korupcyjnym.

W okresie sprawozdawczym NIK przedłożyła Sejmowi kolejne opracowania dotyczące wspomnianych obszarów i mechanizmów (*Funkcjonowanie ustawy o zamówieniach publicznych w aspekcie zapobiegania korupcji* z listopada 2002 r. i *Stan realizacji najważniejszych wniosków antykorupcyjnych NIK* z września 2002 r.; drugi dokument uzupełniony został o wykaz luk prawnych i przepisów, które należy zmienić, ze względu na możliwość ich dowolnego stosowania w praktyce i potencjalną korupcjogenność). Ponadto na mocy uchwały Kolegium NIK z 18 grudnia 2002 r., Prezes NIK wystąpił do Sejmu RP o przeprowadzenie debaty w sprawie wprowadzenia systemowych rozwiązań zapobiegających korupcji oraz wykorzystania w tym zakresie wniosków NIK.

Wyniki bieżących badań kontrolnych w tej sferze stały się podstawą najnowszego opracowania, które zostało przedłożone Sejmowi RP na początku 2003 r. – pn. *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli.* Opracowanie wychodzi naprzeciw oczekiwaniom Marszałka Sejmu RP (wystąpienie z dnia 11 września 2002 r.), że wśród działań kontrolnych Izby, przeciwdziałanie korupcji pozostanie jednym z głównych jej zadań w najbliższych latach.

NIK, jako naczelny organ kontroli państwowej, jest szczególnie zainteresowana sprawnie funkcjonującym systemem kontroli wewnętrznej, w tym tworzeniem silnych komórek audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych. Brak lub opóźnienia w powstawaniu takiego systemu ograniczają możliwości wykrywania błędów i nieprawidłowości w dysponowaniu środkami publicznymi. Sprawnie działające komórki audytu wewnętrznego niewątpliwie zmniejszają ryzyko powstania korupcji oraz zmniejszają ryzyko niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia w aspekcie procesu integracji europejskiej i napływu do Polski, w coraz większej skali, środków finansowych.

Izba, przez ścisłe współdziałanie z innymi organami administracji publicznej, przyczynia się do zwiększenia skuteczności kontroli i efektywności walki z korupcją wśród funkcjonariuszy publicznych. NIK nadała ramy prawne tej współpracy, zawierając porozumienia z Ministerstwem Finansów, Krajową Radą Regionalnych Izb Obra-

chunkowych, a ostatnio – z Urzędem Zamówień Publicznych. M.in. w porozumieniu zawartym między Prezesami Najwyższej Izby Kontroli i Urzędu Zamówień Publicznych, określono zasady współdziałania obu instytucji w bardzo korupcjogennej sferze, jaką są zamówienia publiczne. Współpraca ma zapewnić lepsze niż dotychczas stosowanie w sektorze publicznym przepisów *ustawy o zamówieniach publicznych.* Strony zobowiązały się m.in. do wspólnych działań na rzecz opracowywania nowych rozwiązań prawnych mających znaczenie dla realizacji przyjętych celów, inspirowania działań o charakterze edukacyjno-informacyjnym, a także wymiany informacji i doświadczeń.

Wspomnieć również należy o rozwijającej się współpracy NIK z międzynarodowymi i krajowymi organizacjami, zajmującymi się problematyką walki z korupcją. W 2002 r. polegała ona głównie na udzielaniu eksperckiego wsparcia w prowadzonych badaniach kontrolnych, [1/] aktywnym udziale w konferencjach i szkoleniach [2/] oraz opracowywaniu raportów. [3/]

7.

[1/] Np. OLAF-Polska (L«Office Europeen de Lutte Anti Fraude - Biuro Europejskie ds. Walki z Nadużyciami).

[2/] Np. OECD, Bałtycka Inicjatywa Antykorupcyjna, UNDP – Program Rozwoju ONZ, USAID, program Przeciw Korupcji przy Fundacji im. Stefana Batorego i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

[3/] Np. GRECO, Open Society Institute, Bank Światowy. Przedstawiciele NIK brali udział w konferencjach, o których mowa wyżej, w charakterze nie tylko obserwatorów, ale również wykładowców, np. doradcy Prezesa NIK w warsztatach Bałtyckiej Inicjatywy Antykorupcyjnej, nt. roli najwyższych organów kontroli w zwalczaniu korupcji (Wilno, 5 – 6 listopada 2002 r.).

Mechanizmy korupcjogenne

Ustalenia kontrolne poczynione przez NIK w ostatnim okresie potwierdziły trafność rozpoznanych już mechanizmów korupcjogennych, identyfikowanych w latach poprzednich i wskazanych w opracowaniach przedłożonych wcześniej Sejmowi. Do mechanizmów tych zaliczono: nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika, dowolność w podejmowaniu decyzji, lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości, słabość kontroli wewnętrznej, nierówność w dostępie do informacji, brak odpowiedzialności osobistej, brak specjalnych rozwiązań antykorupcyjnych, nadmierne korzystanie z usług zewnętrznych, uchylanie się przed kontrola państwową. Również ustalenia kontroli zakończonych w 2002 r. wskazują, że sytuacja w tej dziedzinie nie uległa większym zmianom.

Odpowiedzi na pytanie, czy mechanizmy, o których mowa wyżej, są w dalszym ciągu identyfikowane z jednakowym nasileniem w sektorze publicznym, dostarczają opisane niżej przykłady kontroli zakończonych w okresie sprawozdawczym:

1. Nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika, zwłaszcza niestosowanie, w procedurach podejmowania decyzji, tzw. zasady wielu oczu, czyli rozdzielania czynności między różnych urzędników, dla zminimalizowania ryzyka przekupstwa.

Na pewną poprawę sytuacji i zmniejszenie się zagrożeń korupcyjnych w obszarze działalności służb celnych, wskazały ustalenia kontroli **zabezpieczenia należności celnych i podatkowych od towarów przewożonych w procedurze tranzytu – TIR, WPT** [por. zał. Nr 3, str. 23].

Skontrolowane działania funkcjonariuszy, dotyczące odpraw celnych towarów przewożonych w procedurze tranzytu, w tym w zakresie: naliczania i egzekwowania zobowiązań celnych i podatkowych, wszczynania postępowań poszukiwawczych, wydawania i cofania pozwoleń zwalniających z obowiązku złożenia zabezpieczenia, a także pozwoleń zwalniających z zabezpieczenia generalnego, wykonywane były, w zdecydowanej większości przypadków, prawidłowo i z zachowaniem obowiązujących procedur.

NIK pozytywnie ocenia wdrożenie przez dyrektorów urzędów celnych systemu odpraw opartego na zasadzie rozdziału czynności służbowych, tj. wprowadzenia zasady „wielu oczu", oraz rotacji funkcjonariuszy, w odróżnieniu od ustaleń wcześniejszych kontroli z 1997 r. i 2000 r., które ukazały inny, niezbyt korzystny obraz funkcjonowania odpraw celnych. Pozytywnie oceniono ponadto współpracę organów administracji celnej z organami ścigania, jak również centralnymi organami administracji rządowej w tej sferze.

Nie udało się jednak wyeliminować wszystkich nieprawidłowości. Izba negatywnie oceniła prowadzenie ewidencji odwołań, w zakresie procedury składu celnego i tranzytu. Nieujęcie w niej ponad 400 spraw świadczyło o jej nierzetelności. Stwierdzono ponadto brak przejrzystości w rozpatrywaniu wniosków o pozwolenie na korzystanie z procedury TIR, m.in. brak oficjalnego dokumentu z wykazem niezbędnych załączników do wniosków o pozwolenie na korzystanie z niej, zgodnie z wymogami Konwencji TIR i obowiązującymi przepisami krajowymi. Kontrola akt wnioskodawców wykazała bowiem, iż wnioski zawierały różną liczbę załączników, co może oznaczać uznaniowość (a w praktyce dowolność) w ich rozpatrywaniu, a tym samym stwarzać sytuacje korupcjogenne.

NIK wystąpiła m.in. do Ministra Finansów o przeprowadzenie rzetelnej weryfikacji ewidencji prowadzonych spraw i sprawozdawczości, a ponadto o wdrożenie w nowej strukturze organizacyjnej administracji celnej skutecznego systemu nadzoru nad postępowaniami odwoławczymi. Zasugerowano także konieczność nowelizacji przepisów rozporządzenia Ministra Finansów, w zakresie dotyczącym warunków i wymogów uzyskania pozwolenia na korzystanie z procedury TIR.

2. Dowolność w podejmowaniu decyzji, głównie ze względu na brak jasnych i przejrzystych kryteriów uzależniających załatwienie sprawy, wskutek czego urzędnicy mają możliwość działania nie według ustalonych reguł, ale według własnego „widzimisię".

Kontrola **realizacji przez organy administracji rządowej zadań w zakresie nadzoru nad produkcją i obrotem produktami drobiarskimi** [por. zał. Nr 3, str. 73] niestety potwierdziła utrzymywanie się mechanizmów korupcjogennych, w odniesieniu do importu do Polski oraz tranzytu przez polskie terytorium produktów drobiarskich.

Dostrzeżono je głównie w działalności, a raczej w zaniedbaniach służb celnych. Nie podejmowano kontroli prawidłowości przewozów w tranzycie towarów drobiowych. Dopuszczono do odpraw celnych bez odpowiednich odpraw weterynaryjnych. Nie egzekwowano jednolitych zasad określenia wagi towarów drobiowych w czasie odpraw. Nie stosowano sprawnego systemu informatycznego, zarówno do monitorowania przewozów tranzytowych, jak i przetworzenia danych z dokumentów SAD. Nie działała prawidłowo również graniczna kontrola weterynaryjna. Na przejściach granicznych nie dokonywano odpraw kompleksowych i nie stosowano badań laboratoryjnych. Systemy komputerowe działały jedynie w obrębie przejść granicznych, a niektóre przejścia nie zostały dostosowane do przyjęcia wystarczającej liczby odpraw. Niewystarczający okazał się ponadto nadzór inspektoratów weterynaryjnych nad jakością zbadanych produktów drobiowych.

W warunkach powierzchownej i w gruncie rzeczy sporadycznej kontroli produktów drobiarskich możliwe były dowolne działania granicznych służb celnych i weterynaryjnych, polegające na „przepuszczaniu" wybranych transportów importu i tranzytu. Skala strat gospodarki z tego tytułu jest trudna do zmierzenia, a oficjalne dane co do wielkości importu produktów drobiarskich do Polski, przy tak nieszczelnej kontroli, wydają się mało wiarygodne.

Wzmocnienie i uszczelnienie granicznej kontroli celnej i weterynaryjnej jawi się jako postulat szczególnej wagi.

Odmienną sytuację stwierdzono natomiast po kontroli **regulacji obrotu z zagranicą towarami rolno-spożywczymi i wyrobami przemysłu lekkiego** [por. zał. Nr 3, str. 18] – w wyniku realizacji wniosków pokontrolnych ograniczono dowolność w postępowaniu urzędników, w odniesieniu do ustanawiania kontyngentów i przyznawania pozwoleń przewozu.

Stwierdzono, że nastąpił postęp w eliminowaniu zjawisk korupcyjnych w obrocie z zagranicą wskazanymi towarami i że zostały zrealizowane podstawowe wnioski NIK, zawarte we wcześniejszej informacji na ten sam temat, z lipca 2000 r. Kontyngenty towarowe na przywóz niektórych towarów rolno-spożywczych po preferencyjnych stawkach celnych, ustanowione w 2001 r. przez Radę Ministrów, odpowiadały zobowiązaniom wynikającym z międzynarodowych porozumień i umów w wolnym handlu, głównie WTO, UE i CEFTA. Zmiany w kodeksie celnym, wprowadzone w 2001 r. z inicjatywy rządu, podziałały na skuteczniejsze stosowanie kontyngentów taryfowych i uściśliły zasady przyznawania pozwoleń przewozu. Minister Gospodarki wprowadził bardziej korzystne i przejrzyste zasady przyjmowania wniosków od podmiotów krajowych. W tym zakresie wnioski z poprzedniej kontroli NIK zostały wykonane.

Powyższe nie oznacza, że wszystkie negatywne zjawiska w regulacji przedmiotowego obrotu zostały wyeliminowane. Stwierdzono bowiem wiele innych nieprawidłowości, jednakże główne mechanizmy sprzyjające korupcji zostały zasadniczo ograniczone, co należy odnotować z satysfakcją.

Występowanie typowego mechanizmu korupcjogennego, w postaci dowolnego postępowania osób, którym powierzono dysponowanie środkami publicznymi, ujawniono w wyniku kontroli **gospodarowania Zakładowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej** [por. zał. Nr 3, str. 82].

Obszarem zagrożonym korupcją jest niewątpliwie sposób realizowania wydatków na pomoc indywidualną dla osób niepełnosprawnych, udzielaną w formie bezzwrotnej lub nieoprocentowanej pożyczki, szczególnie na: adaptację i wyposażenie mieszkań, budynków mieszkalnych i obiektów zamieszkanych lub przeznaczonych dla tych osób, a także zakup środków transportu niezbędnych w rehabilitacji i ułatwiających czynności życiowe. Dysponent środków ZFRON, czyli przedsiębiorca prowadzący zakład pracy chronionej, sam bowiem decyduje, komu w jakiej formie i wysokości ma być przyznana pomoc indywidualna oraz jaka ma być częstotliwość świadczeń. Ta dowolność była podstawową przyczyną – ujawnionego w wyniku kontroli – nadmiernego zróżnicowania wysokości pomocy udzielanej poszczególnym niepełnosprawnym, nawet w tym samym zakładzie, a w konsekwencji nierównego do niej dostępu, przez przeznaczenie pomocy dla ograniczonej grupy osób, zwłaszcza spośród kierownictw zakładów. Tolerowanie w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej ogólnikowych zwrotów: „ułatwiają-

cych wykonywanie czynności życiowych" i „stosownie do potrzeb wynikających z niepełnosprawności" umożliwiało decydentom uznanie, w odniesieniu do niektórych wybranych osób, bardzo szerokiej gamy ich potrzeb i finansowania ze środków ZFRON wydatków o charakterze ponadstandardowym. Np. w tym trybie w Wojewódzkiej Usługowej Spółdzielni w Zamościu sfinansowano wyjazd turystyczny prezesa zarządu spółki do Meksyku, określony jako „misja gospodarcza".

Dla wyeliminowania dowolnego, a więc korupcjogennego, mogącego służyć prywatnym korzyściom, wykorzystywania środków z ZFRON, niezbędna jest modyfikacja przepisów określających wydatkowanie środków publicznych, tak aby nie było możliwości dowolnej ich interpretacji i w konsekwencji ich wykorzystywania dla prywatnych korzyści.

W toku kontroli **funkcjonowania szpitali klinicznych podległych Ministrowi Zdrowia w warunkach reformy ochrony zdrowia** [por. zał. Nr 3, str. 58] stwierdzono korupcjogenne sytuacje, w których wymuszone są wielomiesięczne okresy oczekiwania na uzyskanie świadczeń medycznych.

Szpitale na ogół nie informowały pacjentów o kryteriach decydujących o kolejności udzielania świadczeń, a wymagane przez kasy chorych rejestry pacjentów oczekujących prowadzone były w sposób nierzetelny. Np. w Dziecięcym Szpitalu Klinicznym w Białymstoku dopiero w trakcie kontroli zapewniono pacjentom możliwość zapoznania się z ustalonymi zasadami dostępności do ambulatoryjnych świadczeń medycznych oraz kryteriami ich uzyskania. Nie zapewniono pacjentom pełnej dostępności do wszystkich świadczeń. Jednocześnie rejestry pacjentów oczekujących na świadczenia prowadzono w sposób uniemożliwiający określenie daty zarejestrowania na badanie lub wizytę lekarską. Taki sposób ewidencjonowania oczekujących pozwalał na przyjmowanie pacjentów poza ustaloną kolejnością, praktycznie bez możliwości kontroli zasadności takiego postępowania. Szpitale zapewniając fundacjom możliwość odpłatnego świadczenia usług, na ogół nie wykazywały należytej troski o efekty, jakie ta współpraca powinna przynosić. Dyrektor Szpitala Klinicznego „Dzieciątka Jezus" zawarł umowy z Fundacją „Centrum Rozwoju Medycyny" na dzierżawę pomieszczeń, lecz nie w pełni egzekwował należności z tego tytułu na rzecz Szpitala. Dopiero w trakcie kontroli zrezygnował z pełnionej jednocześnie funkcji członka zarządu owej Fundacji.

W wyniku kontroli Izba wnioskowała m.in., aby w celu skutecznej eliminacji okoliczności sprzyjających korupcji, podjęto odpowiednie działania i decyzje zmierzające do zobligowania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej do opracowania i ogłoszenia klarownych, poddających się kontroli, zasad dostępu do deficytowych świadczeń zdrowotnych, udzielanych w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego oraz wdrożenie nadzoru nad przestrzeganiem tych zasad, w trybie przepisów ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

Nieprawidłowości sprzyjające korupcji stwierdzono również w trakcie **kontroli finansowania i dostępu do świadczeń zdrowotnych wykonywanych w ramach wysokospecjalistycznych procedur medycznych** [por. zał. Nr 3, str. 59].

Z jej ustaleń wynika, że zakłady opieki zdrowotnej nie określiły, na podstawie kryteriów medycznych, kolejności udzielania wysokospecjalistycznych procedur medycznych, w przypadku ograniczonych możliwości udzielenia odpowiedniego świadczenia. Tego rodzaju sytuację stwierdzono np. w Szpitalu Uniwersyteckim w Krakowie, w którym nie sprecyzowano kryteriów medycznych w formie pisemnej, jako obowiązujących powszechnie, lecz były one każdorazowo (w formie ustnej) ustalane przez ordynatorów jego klinicznych oddziałów. Sytuacja ta mogła więc sprzyjać uznaniowości przy kwalifikowaniu poszczególnych pacjentów do udzielenia świadczeń medycznych. Szpital nie prowadził także rejestru pacjentów oczekujących, a co za tym idzie, nie przekazywał go Ministrowi po zakończeniu każdego miesiąca.

Po kontroli Izba zwróciła się do Ministra Zdrowia z wnioskiem o podjęcie działań, mających na celu egzekwowanie od zakładów opieki zdrowotnej prowadzenia rejestru pacjentów oczekujących na udzielenie odpowiedniego świadczenia.

3. Słabość kontroli wewnętrznej, wyrażająca się w organizacyjnej i kadrowej szczupłości jednostek kontroli wewnętrznej oraz ich głównie doraźnym, a nie planowym działaniu, wskutek czego jedynie niewielka część decyzji podejmowanych przez urzędników poddawana jest bieżącej kontroli, co powoduje, że istnieje mała szansa ujawniania decyzji wadliwych, niekorzystnych dla interesu publicznego.

Utrzymywanie się korupcjogennego mechanizmu słabości kontroli wewnętrznej ujawniono w wyniku postępowania kontrolnego, przedmiotem którego było **funkcjonowanie kontroli wewnętrznej w jednostkach samorządu terytorialnego** [por. zał. Nr 3, str. 9].

Skutecznie działająca kontrola wewnętrzna w jednostkach samorządu terytorialnego, obejmująca wykonywanie ustawowych zadań i gospodarowanie środkami publicznymi, ma istotne znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania aparatu państwa oraz interesu obywateli. NIK ujawniła niestety wiele nieprawidłowości w tej sferze. Dotyczyły one w szczególności nierzetelnego kontrolowania prawidłowości udzielania zamówień publicznych. W tych jednostkach, w których problematyka ta została objęta kontrolą komisji rewizyjnych lub kontroli wewnętrznej, wystąpiły liczne przypadki nierzetelnego przeprowadzania tego rodzaju kontroli, spowodowane głównie merytorycznym nieprzygotowaniem członków komisji i pracowników komórek kontroli wewnętrznej. Konsekwencją tego było m.in. nieujawnianie przypadków wydatkowania środków publicznych z naruszeniem przepisów regulujących zasady, tryb i formy udzielania zamówień publicznych.

Organizacja wewnętrzna, tryb postępowania i procedury wykorzystywania wyników pracy komisji rewizyjnych w gminach i miastach na prawach powiatu były indywidualnie regulowane w zróżnicowany sposób. Natomiast w powiatach uregulowanie tych kwestii zgodnie z wzorcowym statutem powiatu doprowadziło do ujednolicenia funkcjonowania komisji rewizyjnych rad, co należy ocenić pozytywnie. Jedną z konstatacji był również brak w jednostkach samorządowych regulacji ustalających kryteria, jakimi podmioty wykonujące kontrolę powinny się kierować przy doborze jednostek do kontroli, a także określających zakres oraz skalę spraw i problemów przewidywanych do objęcia kontrolą. Negatywnym tego skutkiem była praktycznie dowolność przy doborze jednostek do kontroli i obszarów kontrolowanej działalności, co mogło sprzyjać powstawaniu sytuacji korupcyjnych z tym związanych.

Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego nie były informowane o ustaleniach i wnioskach wynikających z badań przeprowadzanych przez podmioty wykonujące kontrolę wewnętrzną w tych jednostkach.

Ujawniono ponadto przypadki łączenia członkostwa w komisjach rewizyjnych i zatrudnienia na stanowiskach związanych z przeprowadzaniem kontroli wewnętrznej w urzędach jednostek samorządu terytorialnego, z członkostwem w komisjach przetargowych. Tego rodzaju przypadki nie sprzyjały, zdaniem NIK, zachowaniu bezstronności w pracach komisji rewizyjnych oraz kontroli wewnętrznej funkcjonującej w urzędach jednostek samorządu terytorialnego, do właściwości których należy m.in. kontrola prawidłowości przetargów przeprowadzonych przez te jednostki, a tym samym kontrola działalności komisji przetargowych. Należy podkreślić, że przepisy, które weszły później w życie, ograniczyły możliwość powstawania takich sytuacji – w odniesieniu do członków komisji rewizyjnych. Nie wyłączyły jednak możliwości uczestnictwa członka komisji rewizyjnej w komisji przetargowej powołanej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego przez samorządową jednostkę organizacyjną, której pracownikiem jest członek komisji.

Na podstawie wyników kontroli NIK wniosła m.in. o rozważenie przez Radę Ministrów, w ramach posiadanych kompetencji legislacyjnych, możliwości ujednolicenia zakresu przedmiotowego, zasad i trybu przeprowadzania kontroli przez komisje rewizyjne rad jednostek samorządu terytorialnego, jak również zasad informowania właściwych organów jednostek samorządu terytorialnego o wynikach kontroli oraz wykorzystywania tych wyników w działalności podmiotów sektora samorządowego.

Kolejny postulat dotyczył podjęcia przez ten organ inicjatywy ustawodawczej, w celu wyeliminowania możliwości łączenia członkostwa w komisji rewizyjnej rad jednostek samorządu terytorialnego z uczestnictwem

w udzielaniu zamówień publicznych przez ich jednostki organizacyjne. Obowiązujące przepisy dopuszczają bowiem, co jest wysoce niekorzystne z powodu kolizji interesów i potencjalnych zachowań korupcyjnych, możliwość łączenia funkcji radnego – członka komisji rewizyjnej z braniem udziału w pracach komisji przetargowej powołanej w celu przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przez samorządową jednostkę organizacyjną, w której ten radny jest zatrudniony na stanowisku innym, niż kierownik jednostki albo jego zastępca.

Izba wystąpiła także z wnioskiem o rozważenie możliwości podjęcia przez Radę Ministrów inicjatywy ustawodawczej, w celu zmian przepisów ustrojowych, dotyczących pozycji i zakresu zadań komisji rewizyjnej w strukturze organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych (po nowelizacji) na jednostki samorządu terytorialnego i ich organy zostały nałożone nowe zadania związane z kontrolą finansową i audytem wewnętrznym. Niezależnie od realizacji obowiązku ustawowego, w opinii NIK potrzebne jest również wzmocnienie komisji rewizyjnych (w skład których – zgodnie z obowiązującymi przepisami – wchodzą wyłącznie radni), przez włączenie w prace komisji osób mających odpowiednie kwalifikacje, jak również ewentualne inne ich usytuowanie w strukturze jednostek samorządu terytorialnego oraz szczegółowe określenie relacji między komisją rewizyjną, a pozostałymi komisjami i innymi podmiotami wykonującymi kontrolę wewnętrzną w jednostkach samorządu terytorialnego.

7.

Daleko idące zagrożenie korupcyjne, związane m.in. z niesprawnie funkcjonującym systemem kontroli podejmowania rozstrzygnięć administracyjnych, ujawniono w wyniku kontroli działalności organów samorządu terytorialnego w zakresie **lokalizacji dużych obiektów handlowych – super i hipermarketów** [por. zał. Nr 3, str. 75].

Przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnych dla podmiotów budujących tego rodzaju obiekty handlowe miała miejsce duża liczba naruszeń przepisów prawa. Stwierdzono 12 przypadków wydania decyzji lokalizacyjnych sprzecznych z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W 14 przypadkach (spośród 68 zbadanych) stwierdzono naruszenie prawa przy wydawaniu pozwoleń na budowę tego rodzaju obiektów. Przy ich budowie nie przestrzegano warunków zabudowy, jak również nie dokonywano wymaganych prawem uzgodnień. Izba stwierdziła, że tak częste naruszenie przepisów *Prawa budowlanego* i procedur administracyjnych przy wydawaniu decyzji reglamentujących lokalizację i realizację dużych obiektów handlowych oraz towarzyszące tym działaniom okoliczności (wydawanie decyzji na podstawie wniosków podmiotów pośredniczących w nabywaniu gruntów, nadzwyczajnie szybkie załatwienie spraw), wskazują niewątpliwie na występowanie zjawisk korupcyjnych.

Stwierdzono też przypadki, nasuwającego podejrzenie występowania korupcji, obrotu nieruchomościami przeznaczonymi pod budowę. Pośrednicy wykupywali grunty po niskich cenach, następnie uzyskiwali zgodę na zmianę ich przeznaczenia w planie zagospodarowania przestrzennego i sprzedawali je inwestorom z wielokrotnym, nawet 49 - krotnym, „przebiciem". Ustalenia dokonane podczas kontroli w hipermarketach przez organy skarbowe potwierdziły powszechnie znany opinii publicznej fakt niepłacenia podatków – wszystkie 6 skontrolowanych jednostek wykazywało straty i w związku z tym nie uiszczały podatku dochodowego od osób prawnych. Ujawniono zawyżenie kosztów uzyskania przychodów w tych jednostkach na kwotę 77,5 mln zł. We wszystkich 6 jednostkach kontrole skarbowe wykazały istotne nieprawidłowości w zakresie rzetelności ustalania podstaw opodatkowania i uiszczania podatków od towarów i usług.

W związku z powyższym wnioskowano o zintensyfikowanie działań kontrolnych, zarówno skarbowych i podatkowych w podmiotach prowadzących duże obiekty handlowe, jak i kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej, w zakresie wydawania pozwoleń na budowę i ich użytkowanie. Skala stwierdzonych nieprawidłowości oraz ich wielomilionowe skutki finansowe dla budże-

tu państwa przemawiają za tym, aby właściwe organy państwowe „nie spuszczały z oka" działalności istniejących już hipermarketów oraz wnikliwie „prześwietlały" procedury związane z powstawaniem nowych obiektów.

Słabość kontroli wewnętrznej była też głównym ustaleniem kontroli **funkcjonowania systemu wewnętrznej kontroli finansowej środków z Unii Europejskiej** [por. zał. Nr 3, str. 7].

Generalny zarzut wynikający z ustaleń kontroli dotyczył niespełniania przez system wewnętrznej kontroli finansowej w jednostkach wdrażających programy pomocowe wymogów ustalonych przez Komisję Europejską dla jednostek zarządzających funduszami unijnymi, w zakresie dotyczącym organizacji i funkcjonowania audytu wewnętrznego. Ponadto stwierdzono, że zadań kontrolnych nie realizowały, w sposób należyty, służby Ministerstwa Finansów obsługujące Pełnomocnika Rządu oraz organy kontroli skarbowej.

Służby te nie przeprowadziły – w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 30 września 2001 r. – ani jednej kontroli w jednostkach wdrażających programy pomocowe. Działalność Pełnomocnika ograniczała się do tzw. kontroli wstępnej, polegającej na sprawdzaniu wniosków w sprawie uruchomienie środków na realizację programów, przedkładanych przez pełnomocników ds. realizacji poszczególnych projektów. Wydatkowanie funduszy unijnych nie było także przedmiotem intensywnej kontroli ze strony urzędów kontroli skarbowej - w badanym okresie urzędy te przeprowadziły jedną kontrolę wydatkowania środków z tych funduszy, przy czym dotyczyła ona początkowej fazy wdrażania programów PHARE 1998 i 1999.

Pełnomocnik Rządu nie podjął także skutecznych działań, w celu określenia podziału zadań i zasad koordynacji i współpracy z Generalnym Inspektorem Kontroli Skarbowej, w zakresie kontroli tych środków. Zdaniem NIK, nieokreślenie tego podziału było główną przyczyną niezrealizowania zadań wynikających z *Porozumienia w sprawie ustanowienia Narodowego Funduszu*.

Na wagę opisanych problemów wskazuje skala środków pomocowych z funduszy unijnych. W latach 1999-2001 (do 30 września), na podstawie Memorandów Finansowania strona polska otrzymała środki PHARE w kwocie 892,1 mln euro. Na współfinansowanie realizacji programów zaplanowano 1.325,1 mln euro, z tego z budżetu państwa - 622,2 mln euro.

W związku z powyższym, mając na uwadze potrzebę uregulowania ram prawnych funkcjonowania systemu kontroli finansowej środków pomocowych oraz usprawnienia działań kontrolnych w tym zakresie, Izba wniosła o przyspieszenie przez Ministra Finansów opracowania aktów wykonawczych do ustawy o finansach publicznych, dotyczących funkcjonowania wewnętrznej kontroli finansowej i audytu wewnętrznego, jak również zasad i trybu kontroli gospodarowania środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi oraz środków przeznaczonych na współfinansowanie programów realizowanych z wykorzystaniem tych środków.

Kolejny wniosek adresowany do tego organu dotyczył uporządkowania podziału zadań i określenia zasad współpracy między Podsekretarzem Stanu pełniącym funkcję NAO i Generalnym Inspektorem Kontroli Skarbowej, co usprawni wykonywanie zadań określonych w Porozumieniu w sprawie ustanowienia Narodowego Funduszu, w zakresie kontroli prawidłowości wydatkowania środków pomocowych.

NIK wniosła także o ustanowienie, przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, w jednostkach organizacyjnych tej kontroli, „pionów" odpowiedzialnych za kontrolę i certyfikację środków z Unii Europejskiej. Kolejne wnioski dotyczyły przeprowadzania systematycznych szkoleń dla pracowników, w zakresie kontroli środków unijnych, a także utworzenia w jednostkach wdrażających programy pomocowe funkcjonalnie niezależnych, silnych komórek audytu wewnętrznego oraz przeprowadzania szkoleń dla pracowników tych jednostek, w zakresie kontroli środków przeznaczonych na finansowanie tych programów.

4. Nierówność w dostępie do informacji, wyrażająca się głównie w tym, że możliwości uzyskania

niektórych uznaniowych przywilejów czy dostępu do dóbr reglamentowanych nie są w należyty sposób komunikowane podmiotom potencjalnie nimi zainteresowanym, skutkiem czego stają się one dostępne jedynie dla wybranych, mających tzw. dojścia.

Korupcjogenne zjawisko nierównego dostępu do informacji publicznej ujawniono w wyniku kontroli **obrotu nieruchomościami Wojskowej Agencji Mieszkaniowej** [por. zał. Nr 3, str. 90].

Kontrola dotyczyła oddziału Agencji w Szczecinie. Stwierdzono, że kierownictwo oddziału podejmowało decyzje w sprawie sprzedaży nieruchomości z naruszeniem zasad prawidłowej gospodarki. Nie podejmowało skutecznych działań, w celu rozpowszechniania informacji o nieruchomościach przeznaczonych do sprzedaży oraz wydzierżawienia i najmu. Zawężanie kręgu osób zainteresowanych nabyciem i dzierżawą nieruchomości było działaniem niegospodarnym, a ponadto naruszało jawność obrotu, czemu m.in. sprzyjało niedoskonałe prawo – brak uszczegółowienia w *ustawie o gospodarce nieruchomościami* zasad rozpowszechniania informacji o sprzedaży nieruchomości w drodze rokowań.

Uogólniając poczynione ustalenia, NIK wskazała, że stan ten prowadzić może do korupcji w obrocie nieruchomościami, w szczególności do zbywania nieruchomości wybranym osobom i osiągania przez nie korzyści ze spekulacyjnego handlu nieruchomościami. O możliwości takich praktyk wskazują ustalenia, z których wynika, że w przypadku zbycia nieruchomości za łączną kwotę 2,6 mln zł, ich nabywcy następnie odsprzedali je za kwotę ponad 6 mln zł.

Dla wyeliminowania niebezpieczeństwa korupcji w obrocie nieruchomościami za niezbędne uznano przestrzeganie zasady pełnej jawności przetargów, jak również zapewnienie – wszystkim potencjalnym nabywcom – równego dostępu do informacji o zbywanych nieruchomościach.

Należy dodać, że ustalenia kontroli były podstawą odwołania ze stanowiska dyrektora szczecińskiego Oddziału Agencji, zaś do Prokuratury skierowane zostało stosowne zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Ustalenia kontroli **gospodarowania nieruchomościami w gminach o walorach turystycznych** [por. zał. Nr 3, str. 89] wskazywały i w tej sferze na istnienie mechanizmów korupcjogennych, wywołanych nierównym dostępem do informacji, w zakresie tegoż gospodarowania.

Nieprawidłowości w zbywaniu nieruchomości stwierdzone zostały w większości skontrolowanych gmin. Polegały one na naruszaniu przez zarządy gmin procedur sprzedaży, przy czym niektóre z nieprawidłowości mogły mieć – w ocenie NIK – podłoże korupcyjne. Naruszana była np. zasada jawności w obrocie nieruchomościami, przez niepodawanie do publicznej wiadomości informacji o nieruchomościach przeznaczonych do zbycia lub o organizowanych przetargach. W kilku gminach ujawniono nawet przypadki sprzedaży nieruchomości gminnych bez przetargu. Zdarzały się też przypadki sprzedaży nieruchomości, bez uprzedniego dokonania ich wyceny, jak również przypadki manipulacji, polegającej na zniechęcaniu potencjalnych nabywców wygórowaną ceną w przetargu, do kupna określonej nieruchomości, a następnie po niedojściu przetargu do skutku – zawierania, w drodze rokowań, transakcji z wybranymi osobami na korzystnych dla nich warunkach. Poza tym w niektórych skontrolowanych gminach ujawniono przypadki korzystania z mienia komunalnego przez członków organów gmin lub pracowników urzędów gmin, w sposób wskazujący na możliwość wykorzystywania pełnionych funkcji dla prywatnych korzyści. Odnotowano także przypadki naruszenia przez radnych zakazu prowadzenia działalności z udziałem mienia komunalnego. Tego rodzaju nieprawidłowości NIK ujawniła m.in. w gminie Czorsztyn (w przetargu ograniczonym uczestniczyła osoba spokrewniona z jednym z członków komisji przetargowej). Zaistnienie opisanych sytuacji było możliwe w warunkach słabej kontroli wewnętrznej w kontrolowanych gminach, a także słabej kontroli ze strony właściwych rad gmin.

Dla wyeliminowania opisanych, niekorzystnych zjawisk, za niezbędne uznano przestrzeganie pełnej jawności przetargów, niedopuszczanie do powstania konfliktu interesów, a także skuteczniejszą kontrolę wewnętrzną i ze strony właściwych rad gmin. Uznano także za niezbędne uzupełnienie luki prawnej, jaką stanowi nieokreślenie w ustawowej delegacji dla Rady Ministrów upoważnienia w ustawie o go-

spodarowaniu nieruchomościami do określenia szczegółowej regulacji zasad i trybu przeprowadzania rokowań, po dwóch przetargach. Pozostawienie tej sfery poza jakąkolwiek regulacją rodzi bowiem największe zagrożenie korupcją.

W wyniku kontroli **wykorzystania pomocy z funduszy partnerskich Unii Europejskiej** [por. zał. Nr 3, str. 8] ujawniono również występowanie korupcjogennego mechanizmu nierównego dostępu do informacji.

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, jak ustalono w wyniku kontroli, nie utworzył systemu informowania o możliwości uzyskania środków z CPF PHARE, gwarantującego wszystkim potencjalnym beneficjentom równy do nich dostęp. Nie były publikowane ogłoszenia prasowe w tej sprawie, z wyjątkiem tzw. funduszu małych grantów (0,5% środków wydatkowanych w badanym okresie). W ocenie NIK sytuacja ta pozostawała w oczywistej kolizji z przepisami *ustawy o finansach publicznych*, zgodnie z którymi prawo realizacji zadań ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów. Zauważyć ponadto należy, że nie zostały także ustalone procedury i kryteria kwalifikowania projektów do finansowania spośród zgłoszonych wniosków, tak więc występowała dowolność przy ich wyborze. Sposób dysponowania przez Urząd środkami funduszu, o którym mowa wyżej, stwarzał zatem okoliczności korupcjogenne.

Ustalenia kontroli tradycyjnie uzasadniały krytykę braku wystarczającej kontroli wewnętrznej w tej sferze. W badanym okresie ze środków pomocowych przekazano środki na realizację 252 projektów. Tymczasem Urząd jedynie raz (w marcu 2001 r.) zwrócił się do dysponującej środkami Fundacji „Fundusz Współpracy" o przeprowadzenie kontroli czterech projektów i przedstawienie ich wyników (Fundacja, z własnej inicjatywy, przeprowadziła kontrolę tylko u jednego beneficjenta). Zauważyć należy, że Urząd zlecił firmie audytorskiej przeprowadzenie audytu dla środków CPF PHARE (audyty nie wykazały nieprawidłowości w wykorzystaniu środków tego funduszu).

Rozwiązania przyjęte w Unii Europejskiej zabezpieczają dystrybuowane środki pomocowe przed niewłaściwym ich wydatkowaniem. Ustalenia kontroli uzasadniają jednak postawienie wniosków, dotyczących zapewnienia przez administrację rządową dostępności do informacji publicznej oraz zorganizowania skutecznej kontroli wewnętrznej wydatkowania tych środków.

5. Brak specjalnych rozwiązań antykorupcyjnych, wyrażający się głównie w słabości tzw. ustawy antykorupcyjnej, która w obecnym kształcie praktycznie pozbawiona jest realnych instrumentów umożliwiających egzekwowanie jej przepisów, a zwłaszcza narzędzi weryfikacji oświadczeń majątkowych składanych przez funkcjonariuszy publicznych.

W wyniku kontroli **prawidłowości wydawania pozwoleń na budowę oraz pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych** [por. zał. Nr 3, str. 62] stwierdzono brak specjalnych rozwiązań antykorupcyjnych i dopuszczenie do powstania konfliktu interesów, a ponadto lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości.

Konflikt interesów polegał na jednoczesnym wykonywaniu przez pracowników administracji samorządowej, odpowiedzialnych za sprawy nadzoru budowlanego, prac podlegających temu nadzorowi. W 18 spośród 72 skontrolowanych jednostek (25%) stwierdzono, że pracownicy administracji rządowej i samorządowej, do obowiązków których należało prowadzenie postępowań administracyjnych z zakresu *Prawa budowlanego*, wykonywali projekty budowlane lub byli kierownikami budów. Postępowanie to w oczywisty sposób naruszało zasady określone w *ustawach o pracownikach urzędów państwowych* i *o pracownikach samorządowych,* w związku z przepisami *Kodeksu postępowania administracyjnego.*

Odnotowano przy tym występowanie nieprawidłowości w dokumentowaniu procedur udzielania pozwoleń na budowę. W niektórych urzędach rejestry tych decyzji były prowadzone nierzetelnie – nie były wypełniane puste rubryki, decyzjom nadawano jednakowe numery lub niezachowywano kolejności numeracji itp. W ocenie NIK takie postępowanie może sprzyjać występowaniu korupcji.

Głównymi wnioskami wynikającym z kontroli są postulaty zdecydowanego zwiększenia skuteczności kontroli procedur wydawania po-

zwoleń na budowę, a także stanowczego eliminowania przypadków niedopuszczalnego łączenia funkcji w nadzorze budowlanym, z wykonywaniem prywatnej działalności projektowej i wykonawczej w budownictwie.

6. 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. Za szczególnie niekorzystne należy uznać – stwierdzane już w czasie poprzednich kontroli NIK – zjawisko zlecania, przez urzędy centralnej administracji rządowej, zewnętrznym podmiotom wykonania prac polegających na przygotowywaniu projektów aktów prawnych, a nawet powierzanie tego zadania podmiotom gospodarczym, których te akty bezpośrednio dotyczą. Stwarza to groźbę niekontrolowanego lobbingu, za pośrednictwem zaangażowanych firm, czy wręcz „przemycania" korzystnych dla nich rozwiązań prawnych.

Funkcjonowanie mechanizmu nadmiernego korzystania z usług doradczych i eksperckich stwierdzono w wyniku kontroli **wykorzystania kredytu 4264 - POL Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju, przeznaczonego na realizację programu usuwania skutków powodzi z lipca 1997 r.** [por. zał. Nr 3, str. 93].

Ustalono m.in., że znaczna część poniesionych wydatków w kwocie 33,8 mln zł (około 8,3 mln dol. USA) na usługi konsultingowe była zbędna. Podstawą tej oceny była analiza charakteru i zakresu tych usług – na tyle w zdecydowanej ich większości nieskomplikowanych, że nie wymagały one specjalistycznej wiedzy. Dopuszczono też do wypłaty firmom konsultingowym nienależnych wynagrodzeń w wysokości około 1,8 mln zł. Jako niecelowe i nie w pełni uzasadnione uznano też zawarcie nowych kontraktów o wartości około 4,2 mln dol. USA na usługi konsultingowe oraz działania zmierzające do zawarcia kolejnych – na kwotę około 1,2 mln dol. USA. Dotyczyły one bowiem zagadnień uregulowanych już innymi kontraktami. Za nieuzasadnione uznano zatem angażowanie do tych czynności firm konsultingowych. W tych warunkach mogło więc dojść do niegospodarnego i mogącego faktycznie znamionować korupcję wydatkowania znacznej kwoty na zbędne usługi.

Aby uniknąć tej nieprawidłowości w przyszłości, niezbędne jest uregulowanie prawne kwestii związanych z obsługą kredytów udzielonych przez zagraniczne instytucje finansowe, a w ramach tej regulacji zapewnienie ściślejszej kontroli wydatków na usługi doradcze.

W wyniku kontroli **wykorzystania środków publicznych na restrukturyzację w służbie zdrowia** [por. zał. Nr 3, str. 56] stwierdzone zostały nieprawidłowości, których liczba i rodzaj wskazywać mogą na ich tło korupcyjne.

Chodzi tu w szczególności o liczne naruszenia przepisów *ustawy o zamówieniach publicznych,* a także wysokie koszty działalności gremiów doradczych, przy niewłaściwym wykonaniu zadań lub ich niewykorzystaniu. W trakcie realizacji poszczególnych etapów „Programu restrukturyzacji w ochronie zdrowia" nie zapewniono warunków dla bezstronnej i obiektywnej oceny wykonania poszczególnych zadań. W skład zespołów odbierających prace wykonane przez regionalne grupy wsparcia oraz gremiów ekspertów oceniających regionalne programy restrukturyzacji wchodziły bowiem osoby zaangażowane w ich tworzenie lub też, z racji zajmowanych stanowisk, powiązane z podmiotami wykonującymi zlecone przez Ministerstwo prace. Np. przewodniczącą zespołu ekspertów, zespołu ds. odbioru przedmiotu umów zawartych z tzw. regionalnymi grupami wsparcia, a także grupy ds. oceny wniosków tzw. szybkiej ścieżki, była osoba zatrudniona w Ministerstwie Zdrowia jako zastępca dyrektora Departamentu Organizacji i Ochrony Zdrowia. Dopiero 8 maja 2000 r. zgłosiła ona swoją rezygnację z pełnionej funkcji w Radzie Fundacji, mimo że Fundacja ta już w kwietniu złożyła swoją ofertę w postępowaniu dotyczącym wyboru regionalnych grup wsparcia. Oferta Fundacji została odrzucona z przyczyn formalnych w przetargu nieograniczonym, natomiast w postępowaniu w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji zlecono tej Fundacji zadania regionalnej grupy wsparcia dla kilku województw. Postępowanie takie w sposób oczywisty naruszało przepisy *ustawy o pracownikach urzędów państwowych*.

Dochodzenie odpowiedzialności w tych okolicznościach było znacznie utrudnione, gdyż z jednej strony

procedury administracyjne były ekstremalnie skomplikowane, w procesach decyzyjnych na każdym etapie występowało wielu uczestników, co powodowało rozmycie odpowiedzialności, a z drugiej zaś wspomniane firmy konsultingowe, przyjąwszy ponad 4 mln zł za wykonane zadania, w czasie kontroli NIK w zasadzie zostały już rozwiązane.

Izba wskazywała na korupcjogenność stwierdzonego w toku kontroli nierównego traktowania podmiotów ubiegających się o wykonywanie obowiązków regionalnych grup wsparcia dla poszczególnych województw przez komisję przetargową w Ministerstwie Zdrowia. Ponadto wnioskowała o określenie przez Ministra Zdrowia jasnej i precyzyjnej metodologii podziału środków przeznaczonych na restrukturyzację, przy uwzględnieniu decyzyjnej roli organów założycielskich, co powinno sprzyjać bardziej racjonalnemu ich wydatkowaniu.

Uwagi końcowe

Przedstawione ustalenia kontroli potwierdzają, jak już wspomniano we wprowadzeniu, dotychczasowe rozpoznanie i diagnozy, odnoszące się do obszarów zagrożenia korupcją i głównych mechanizmów tego zjawiska. Kolejne kontrole wskazują, że niebezpieczeństwo korupcji powstaje najczęściej w sytuacji nadmiernej koncentracji uprawnień decyzyjnych, gdy urzędnikom pozostawia się możliwość rozstrzygania spraw w sposób dowolny, gdy ma miejsce nierówność w dostępie do informacji publicznej i gdy słabo funkcjonuje kontrola wewnętrzna. Stan ten ma związek, w znacznej mierze, z nieprecyzyjnymi, często nie dość jasno sformułowanymi przepisami prawa, a częściowo – z niewłaściwym zorganizowaniem działalności instytucji publicznych.

Zaobserwować można jednak pozytywne zjawisko, powolnego wprawdzie, ale jednak postępu w eliminowaniu mechanizmów korupcjogennych, występujących w niektórych dziedzinach działalności instytucji publicznych, a opisywanych przez NIK. Odnotować należy poprawę funkcjonowania służb celnych, w których wprowadzana jest metoda pracy według zasady „wielu oczu" i metoda rotacji załóg celnych, a nadto zwiększona jest liczba powtórnych kontroli celnych.[4/] Nastąpiło uporządkowanie sytuacji, w zakresie rozdziału kontyngentów celnych. Na uwagę zasługuje mniejszy, niż to wynikało z poprzednich kontroli, zakres naruszeń prawa w sferze dokonywania zamówień publicznych. Dzięki realizowaniu wniosków pokontrolnych pozytywne zmiany zachodzą w funkcjonowaniu policji, na przykład wprowadzenie mandatów kredytowych i taryfikatora wykroczeń, wprowadzenie zakazu posiadania przy sobie prywatnych pieniędzy przez policjantów pełniących służbę na drodze itp. Nastąpiło znaczne zaostrzenie rygorów ustawodawstwa antykorupcyjnego, m.in. w zakresie niedopuszczalności konfliktu interesów, w tym w jednostkach samorządu terytorialnego. Zmiany legislacyjne, które nastąpiły w listopadzie 2002 r. w wyniku nowelizacji szeregu ustaw, wprowadziły jawność oświadczeń majątkowych wszystkich radnych, określając przy tym tryb i terminy ich składania oraz sposób ich kontroli. Na tym tle jeszcze wyraźniej uwidacznia się potrzeba objęcia takimi rygorami również administracji rządowej, zwłaszcza mając w pamięci fakt wcześniejszego przyjęcia takich rozwiązań w *ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora.* W styczniu 2002 r. weszła w życie *ustawa o dostępie do informacji publicznej*, a w listopadzie 2002 r. wprowadzona została jawność umów o zamówienia publiczne.

Wprowadzane zmiany prawne i organizacyjne w działalności instytucji publicznych powinny w coraz większym stopniu korupcję utrudniać. Postęp jest jednak zbyt wolny, a wrażliwość adresatów wniosków pokontrolnych na sygnalizowane przez Izbę zagrożenia korupcyjne jest ciągle dalece niewystarczająca. Oczekiwać należy, że wszędzie tam, gdzie Izba wskazuje na niebezpieczeństwo korupcji i wytyka mechanizmy korupcjogenne, reakcja właściwych instytucji będzie odpowiednio szybka.

Rozpoznawanie mechanizmów korupcjogennych i określanie obszarów zagrożenia korupcją jest jednym z priorytetów działalności kontrolnej Izby. W *Planie pracy NIK na 2003 r.* ujęto m.in. kontrole funkcjo-

[4/] Podobne oceny sformułowali eksperci Rady Europy w ubiegłorocznym raporcie GRECO i Open Society Institute – program monitoringu akcesji do UE „Korupcja i polityka antykorupcyjna. Raport krajowy – Polska".

nowania kontroli wewnętrznej w ministerstwach i innych jednostkach administracji centralnej oraz łączenia przez urzędników administracji publicznej zatrudnienia w urzędach z wykonywaniem działalności usługowej. Sposób planowania i realizacji każdej kontroli ma na celu ujawnianie zjawisk korupcji.

Wiedza i doświadczenie uzyskane w wyniku kontroli uprawniają do sformułowania wniosków na przyszłość. Oprócz oczywistej potrzeby kontynuowania działań zmierzających do ograniczenia korupcji, prowadzonych z udziałem instytucji publicznych, organizacji samorządowych, mediów, za najważniejsze uznać należy:

- ***troskę o właściwy poziom legislacji, żeby w tworzonych przepisach prawa nie znajdowały się przepisy niejasne, wątpliwe, dające podstawy do rozbieżnych i dowolnych interpretacji; wydaje się, że w procesie legislacyjnym konieczne jest bardziej staranne niż dotychczas analizowanie projektów i opiniowanie ich pod kątem możliwych zagrożeń korupcyjnych;***
- ***wzmocnienie jawności życia publicznego, zapewnienie rzeczywistego dostępu do informacji publicznej; wszelkie przejawy nieuzasadnionej odmowy udostępnienia informacji powinny być piętnowane;***
- ***podjęcie niezbędnych decyzji i przedsięwzięć zapewniających skuteczne funkcjonowanie kontroli wewnętrznej w instytucjach publicznych – jednostki kontroli wewnętrznej muszą być wzmocnione, a „patrzenie na ręce" urzędników musi być procesem systematycznym, a nie wyrywkowym, jak obecnie;***
- ***konsekwentne realizowanie wymogów ustawodawstwa antykorupcyjnego, zwłaszcza w zakresie niedopuszczania do pozostawania urzędników w sytuacji rzeczywistego, czy też potencjalnego konfliktu interesów;***
- ***stałe wymaganie rzetelności w prowadzeniu dokumentacji i sprawozdawczości dotyczącej działalności instytucji publicznych.***

8. Wybrane efekty kontroli

8.

Wprowadzenie

Efektywność kontroli przeprowadzanych przez NIK jest często potocznie utożsamiana ze skalą ujawnionych nieprawidłowości o charakterze finansowym, a zwłaszcza z wysokością kwot odzyskanych w związku z działaniami podjętymi przez Izbę. Wielkość uzyskanych efektów tego rodzaju jest niewątpliwie skutecznym narzędziem oceny funkcjonowania organu kontroli, którego przedmiotem działalności jest kontrola skarbowa lub finansowa. NIK może również być oceniana w ten sposób.

Efekty finansowe kontroli są także obliczane przez najwyższe organy kontroli innych krajów. Przyjmuje się bowiem, że ukazują one, w wymiarze pieniężnym, skalę działań niezgodnych z obowiązującym porządkiem prawnym lub wymogiem prowadzenia racjonalnej gospodarki finansowej. Należy podkreślić, że stwierdzenia określonych efektów finansowych często nie łączy się z możliwością żądania zwrotu określonych kwot do budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast w każdym przypadku, gdy jest to oczywiście możliwe i wskazane, Izba formułuje odpowiednie wnioski, których rezultatem są również odzyskane kwoty . NIK zwraca się do innych organów, które są właściwymi w określonych sprawach, z wnioskami o podjęcie stosownych działań, w celu wyegzekwowania należnych kwot.

W 2002 r. skalę omawianych uchybień, mierzonych w ujęciu pieniężnym, należy ocenić jako znaczącą – NIK ujawniła nieprawidłowości finansowe w ogólnej wysokości 2.947,1 mln zł, z tego z naruszeniem przepisów prawa wydatkowano 915,3 mln zł, uszczuplenia w dochodach wyniosły 923,3 mln zł, zaś inne nieprawidłowości finansowe - 1.108,5 tys. zł. W rezultacie prowadzonych przez Izbę działań pokontrolnych, budżetowi państwa, budżetom jednostek samorządowych i kontrolowanym podmiotom udało się odzyskać w ub. r. łącznie 335,8 mln zł. Jest to kwota wyższa od budżetu NIK na 2002 r. – o 139,5 mln zł.

Odnotowane efekty finansowe, a zwłaszcza kwoty odzyskane, nie są jedynymi efektami działań kontrolnych NIK. Ich skutkiem są również inne działania, podejmowane w następstwie realizacji wniosków pokontrolnych. Prowadzą one do poprawy efektywności i skuteczności funkcjonowania zarówno podmiotów kontrolowanych, jak też, co jest szczególnie istotne, określonych sfer aktywności państwa. Izba przykłada dużą wagę do realizacji tego rodzaju wniosków. Przykładem planowego, usystematyzowanego działania w tej sferze jest prowadzona corocznie przez NIK kontrola wykonania budżetu państwa. Od wielu już lat skuteczność realizacji wniosków w obszarze finansów publicznych jest stałym punktem tematyki tej kontroli – w czasie przeprowadzania każdej jednostkowej kontroli kontrolerzy mają obowiązek interesowania się tą sprawą. Inną formą badania realizacji tego rodzaju wniosków są kontrole doraźne – sprawdzające. Służą one jako narzędzie systemowego sprawdzania efektów działalności kontrolnej. W przypadku stwierdzenia, że wnioski nie są realizowane, Izba obliguje kierowników skontrolowanych podmiotów do niezwłocznego ich wykonania.

To, o czym była mowa, nie oznacza, że stan jest idealny. Ostatnio, w celu dalszego zwiększenia skuteczności oddziaływania kontrolnego w tej sferze, w Izbie przyjęta została zasada sprawdzania stanu realizacji wniosków we wszystkich jednostkach. *W Planie pracy Izby na 2003 r.* zamieszczono więc dyspozycję obligującą wszystkie jednostki organizacyjne Izby do sprawdzania, w każdym kontrolowanym podmiocie, sposobu wykorzystania wniosków z poprzednio przeprowadzonych kontroli. Izba prezentować będzie również oceny, uwagi i wnioski odnoszące się do skuteczności realizacji wniosków w obszarze, którego kontrola dotyczyła.

Można zatem stwierdzić, że utworzony został system monitorowania i analizy realizacji wniosków pokontrolnych oraz efektów działalności Najwyższej Izby Kontroli.

Szczególne miejsce wśród efektów kontroli zajmują wnioski *de lege ferenda.* Są to najczęściej adresowane przez Izbę do ustawodawcy i rządu propozycje w sprawie usunięcia luk w systemie prawa, uzasadnione konkretnymi ustaleniami kontroli. W 2002 r., na podstawie ustaleń opisanych w 63 informacjach o wynikach kontroli, NIK sformułowała 137 wniosków *de lege ferenda*, z czego 78 dotyczyło zmian w treści ustaw, zaś w 46 postulowano zmiany w aktach wykonawczych do ustaw (pozostałe 13 wniosków dotyczyło innych aktów resortowych).

Znaczna część wniosków, prezentowanych głównie w informacjach o wynikach kontroli, dotyczy spraw natury ogólnej: podjęcia działań przez właściwe organy i instytucje, w celu uporządkowania określonych procedur, głównie mających związek z realizacją dochodów i wydatków budżetowych, a także zapewniających racjonalne gospodarowanie majątkiem publicznym oraz skuteczne funkcjonowanie systemu nadzoru i kontroli. Wnioski te, jeżeli są konsekwentnie realizowane, również przyczyniają się – w dalszej perspektywie – do bardziej oszczędnego, wydajnego i efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów lub przyznanych środków publicznych.

Bezpośrednim i najczęściej spotykanym w praktyce efektem przeprowadzonych kontroli są wnioski prezentowane w wystąpieniach pokontrolnych. Wskazują one na konieczność podjęcia przez kierowników skontrolowanych podmiotów i organów określonych działań, mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości oraz poprawę efektywności i skuteczności działania.

Prezentacja niektórych efektów kontroli

1. Wnioski *de lege ferenda*, wskazujące na potrzebę zmian w ustawodawstwie, są obecne w znacznej części informacji o wynikach kontroli. Sugerując podjęcie nowych inicjatyw legislacyjnych, Izba kieruje się wieloletnim doświadczeniem, z którego wynika, że niedoskonałe prawo, umożliwiające m.in. różnorodną interpretację przepisów lub ich omijanie w imię korzyści indywidualnych lub grupowych, jest źródłem patologii. Nie sprzyja poszanowaniu prawa w społeczeństwie, utrudnia prawidłową działalność wielu podmiotom i sprzyja korupcji.

Ustalenia kontroli **prawidłowości szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców oraz wydawania praw jazdy** przekonują o potrzebie zmian w obowiązujących przepisach prawa. Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego zależy w dużej mierze od programu szkolenia przyszłych kierowców, zaś dotychczasowe formy szkolenia nie zapewniają osobom kończącym kursy odpowiedniego przygotowania do jazdy. Zmiany powinny prowadzić przede wszystkim do zwiększenia liczby godzin praktycznej nauki jazdy, w szczególności jazdy w ruchu drogowym poza placem manewrowym i obszarem zabudowanym. Liczba wypadków spowodowanych przez kierowców o krótkim stażu jednoznacznie bowiem wskazuje, że obowiązujące aktualnie minimum 20 godz. praktycznej nauki jazdy jest niewystarczające, tym bardziej że ośrodki szkolenia w podstawowym kursie oferują zazwyczaj to minimum. Należy zwrócić również uwagę, że sposób przeprowadzania egzaminów na kursach prawa jazdy sprzyja zachowaniom korupcyjnych. Fakty te potwierdzają celowość podjęcia przez ministra właściwego ds. transportu inicjatywy, zmierzającej do zmiany przepisów prawa regulujących tę sferę działalności ośrodków szkolenia.

Konsekwencją kontroli **prawidłowości wykorzystania funduszy za płatne parkowanie na drogach publicznych** było przedstawienie Radzie Ministrów wniosku w sprawie nowelizacji *ustawy o drogach publicznych*, postulującego wskazanie organu uprawnionego do wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych i ustalania stawek opłat, w celu doprowadzenia do zgodności z *Konstytucją RP* oraz przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w tej sprawie – do zgodności ze znowelizowaną ustawą. Izba sugerowała też nowelizację *Prawa o ruchu drogowym,* przez rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do dostępu do danych centralnej ewidencji pojazdów – o zarządców dróg. Zmiana taka umożliwiłaby zarządcom dróg realizację ich ustawowych zadań w zakresie egzekwowania kar pieniężnych za nieuiszczenie opłat drogowych, przez zapewnienie skutecznej egzekucji administracyjnej.

Poziom bezpieczeństwa w ruchu drogowym, określany stosunkiem liczby wypadków do liczby użytkowanych pojazdów samochodowych, znacząco odbiega w Polsce od analogicznego poziomu w krajach Unii Europejskiej. Niewątpliwie na ten stan istotny wpływ ma sposób zarządzania ruchem na drogach – wynika z kontroli **wykonywania zadań przez organy zarządzające ruchem drogowym w zakresie bezpieczeństwa na drogach publicznych**. O poziomie bezpieczeństwa, poza warunkami atmosferycznymi, decydują również zachowania kierowców i pieszych, stan techniczny drogi i pojazdów oraz organizacja ruchu na drodze, a więc usytuowanie znaków drogowych, sygnalizatorów itp. urządzeń. NIK uznała za wskazane wydanie przez ministra właściwego ds. transportu rozporządzenia określającego warunki techniczne dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także warunki ich umieszczenia na drogach, a tym samym zlikwidowanie istniejącą od ponad 3 lat luki prawnej.

NIK jest szczególnie zainteresowana prawidłowym wydatkowaniem przez uprawnione podmioty przyznanych im środków pomocy przedakcesyjnej. W toku kontroli **wykorzystania pomocy z funduszy partnerskich Unii Europejskiej** stwierdzono jednak, że znaczna część środków została spożytkowana niezgodnie z ich przeznaczeniem (począwszy od dnia 26 października 2002 r. czyn ten stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w *ustawie o finansach publicznych*). Sytuacja taka była możliwa m.in. dlatego, że jednostki odpowiedzialne za kontrolę wykorzystania tych środków były zarazem ich największymi beneficjentami, a zatem praktycznie pozostawały poza tą kontrolą. Wnioski Izby dotyczyły zaprzestania finansowania ze środków funduszy partnerskich kosztów inwestycyjnych i operacyjnych jednostek zarządzających programami PHARE oraz administracji rządowej, które nie są bezpośrednio zwią-

zane z realizacją celów określonych w *memorandum*, zwiększenia przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej i Fundację „Fundusz Współpracy" zakresu i skuteczności kontroli wykorzystania środków funduszy partnerskich UE przez beneficjentów, w szczególności prawidłowości stosowania *ustawy o zamówieniach publicznych.* Oprócz tych wniosków Izba zaproponowała nowelizację niektórych przepisów *ustawy o finansach publicznych,* w celu objęcia odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych czynów polegających na niezgodnym z przeznaczeniem wykorzystaniu środków ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi.

O celowości podjęcia nowelizacji *ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach* przekonują wyniki kontroli **gospodarowania środkami specjalnymi Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu przeznaczonymi na rozwijanie sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych.** Trudna sytuacja finansowa państwa, niezbędne cięcia budżetowe były, w ocenie NIK, wystarczającymi argumentami przemawiającymi za potrzebą upoważnienia ministra właściwego ds. finansów publicznych lub ministra właściwego ds. kultury fizycznej i sportu do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe zasady dofinansowywania lub finansowania zadań w sferze rozwijania sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych. Inny wniosek legislacyjny wynikający z tej kontroli dotyczył znowelizowania *ustawy o finansach publicznych,* przez dodanie w niej przepisu określającego, że dotacjami celowymi podlegającymi szczególnym zasadom rozliczeń są także kwoty przekazywane ze środków specjalnych tworzonych z dopłat do stawek w grach liczbowych. Propozycje NIK zrealizowano przez nowelizację *przepisów ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach* i upoważnienie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu do wydania rozporządzenia regulującego szczegółowe sprawy, o których była mowa wyżej (wydane zostało 15 stycznia 2003 r.). Ponadto w rządowym projekcie uwzględniono zmianę powołanej *ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach,* przez dodanie przepisu wprowadzającego, w odniesieniu do środków, o których mowa wyżej, obowiązek stosowania przepisów *ustawy o finansach publicznych* w sprawach dotyczących dotacji celowych.

Ustalenia dokonane w wyniku badań nt. funkcjonowania **kontroli wewnętrznej w jednostkach samorządu terytorialnego** legły u podstaw propozycji Izby rozważenia możliwości podjęcia przez Radę Ministrów inicjatywy ustawodawczej, w celu zmian przepisów ustrojowych dotyczących pozycji i zakresu zadań komisji rewizyjnych w strukturach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy *ustawy o finansach publicznych* (po ich nowelizacji) nałożyły na te jednostki i ich organy nowe zadania związane z kontrolą finansową i audytem wewnętrznym. W ocenie NIK, oznacza to konieczność wzmocnienia komisji rewizyjnych (w skład których – zgodnie z obowiązującymi przepisami – wchodzą wyłącznie radni), przez ewentualne włączenie w prace komisji osób o odpowiednich kwalifikacjach, jak również ewentualnego innego ich usytuowania w strukturze jednostek samorządowych. Oznacza to także potrzebę szczegółowego określenia relacji między komisją rewizyjną a pozostałymi komisjami i innymi podmiotami wykonującymi kontrolę wewnętrzną w tych jednostkach. Inna sugestia w sprawie zmian legislacyjnych dotyczyła podjęcia przez Radę Ministrów analogicznej inicjatywy, w celu wyeliminowania możliwości łączenia członkostwa w komisjach rewizyjnych rad jednostek samorządu terytorialnego z uczestnictwem w udzielaniu zamówień publicznych przez ich jednostki organizacyjne. Zdaniem Izby nie powinno bowiem dochodzić do łączenia członkostwa w komisji rewizyjnej, np. z członkostwem w komisji przetargowej, ze względu na potrzebę zachowania bezstronności w pracach komisji, do której właściwości należy m.in. kontrola prawidłowości przetargów przeprowadzanych przez jednostki samorządowe, a tym samym – kontrola działalności komisji przetargowych. Obowiązujące przepisy dopuszczają bowiem możliwość łączenia funkcji radnego – członka komisji rewizyjnej z braniem udziału w pracach komisji przetargowej powołanej, w celu przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przez jednostkę samorządową, w której ten radny jest zatrudniony na stanowisku innym, niż kierownik jednostki albo jego zastępca.

2. Znaczna część wniosków pokontrolnych NIK dotyczy potrzeby podjęcia takich działań, które bez konieczności dokonywania zmian obowiązującego prawa przyczyniłyby się do sprawniejszego funkcjo-

nowania podmiotów, poprawy programowania i monitorowania różnego rodzaju procesów, skutecznego nadzoru.

Transportem drogowym przewożone jest rocznie około 100 mln ton materiałów niebezpiecznych, a transportem kolejowym – 16 mln ton. Corocznie podczas przewozu tych substancji dochodzi do około 100 wypadków drogowych oraz 60 kolejowych. Na konieczność monitorowania przewozu przesyłek z materiałami niebezpiecznymi zwrócono uwagę we wniosku skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, po kontroli **przewozów materiałów niebezpiecznych transportem drogowym i kolejowym.** We wniosku wskazano że powinien on spowodować przekazywanie przez komendantów wojewódzkich Policji i Państwowej Straży Pożarnej otrzymywanych przez nich zgłoszeń o zamiarze przewozu tego rodzaju materiałów komendantom wojewódzkim – na całej trasie przewozu tych przesyłek. W wyniku kontroli ujawniono także duże zaniedbania w organizacji transportów materiałów niebezpiecznych i technicznym wyposażeniu używanych do nich pojazdów, stąd wniosek NIK o zwiększenie skuteczności nadzoru starostów nad stacjami diagnostycznymi dopuszczającymi do ruchu pojazdy przewożące te materiały. Ponadto NIK poddała pod rozwagę prezydentom miast wprowadzenie ograniczeń dla ruchu pojazdów z materiałami niebezpiecznymi w rejonach szczególnie silnie zurbanizowanych o dużej gęstości zaludnienia, w których ewentualna awaria i wydostanie się toksycznych substancji do środowiska mogłaby mieć nieobliczalne wręcz konsekwencje.

O potrzebie zapewnienia skutecznego nadzoru nad przestrzeganiem zakazów ustalonych dla parków krajobrazowych, będących jedną z ustawowych form ochrony przyrody ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe, przekonują ustalenia dokonane w czasie kontroli **funkcjonowania parków krajobrazowych.** Służby parków wykryły w nich nielegalne: wysypiska śmieci, obiekty budownictwa oraz miejsca eksploatacji kruszywa. Na terenie parków stwierdzono szpecące tablice reklamowe; wiele do życzenia pozostawiała także kondycja finansowa parków.

Ustalenia kontroli **realizacji przepisów w zakresie ochrony zwierząt, ze szczególnym uwzględnieniem transportu zwierząt** wskazywały, w porównaniu z latami poprzednimi, na poprawę warunków transportu zwierząt. Lepszy był także nadzór służb weterynaryjnych nad traktowaniem zwierząt. Krytyczne uwagi Izby wzbudziły jednak warunki odpraw zwierząt na przejściach granicznych, na których dokonywano kontroli weterynaryjnych. Wśród wielu wniosków pokontrolnych skierowanych do badanych jednostek znalazł się więc postulat o potrzebie zapewnienia odpowiednich warunków odpraw zwierząt na tych przejściach.

Bieżące kontrolowanie wpłat z tytułu podatku od nieruchomości, a w razie nieuiszczenia należności w terminach określonych w *ustawie o podatkach i opłatach lokalnych* niezwłoczne wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych, zaproponowała Izba po przeprowadzeniu kontroli **realizacji dochodów z podatku od nieruchomości przez gminy**. Wzrostowi zaległości podatkowych mogłyby też skutecznie zapobiegać liczniejsze kontrole podatkowe, ukierunkowane na sprawdzanie rzetelności i poprawności danych zawartych w deklaracjach i wykazach nieruchomości – sugerowała NIK.

3. Zdecydowana większość wniosków NIK dotyczy podjęcia przez kontrolowane podmioty określonych działań, mających na celu zarówno wyeliminowanie nieprawidłowości, jak też dokonanie zmian organizacyjnych usprawniających funkcjonowanie tych jednostek, a tym samym wykonywanie przez nie zadań, do realizacji których zostały one powołane.

Wprowadzenie możliwości pobierania przez uczelnie państwowe opłat za niektóre zajęcia dydaktyczne przyczyniło się do 4-krotnego wzrostu liczby studentów, głównie studiów zaocznych. Jednak w opinii NIK, potwierdzonej wynikami kontroli **odpłatności za studia w państwowych szkołach wyższych**, rozwój ten podporządkowany był głównie finansowym interesom uczelni, problem jakości kształcenia odsuwając na dalszy jakby plan. Na studia płatne rekrutowano zbyt wielu kandydatów, nie licząc się z możliwościami kadrowymi, technicznymi i lokalowymi uczelni. Toteż NIK we wnioskach pokontrolnych postulowała potrzebę pilnego doprowadzenia do równoważności merytorycznej studiów dziennych i płatnych. Izba zwróciła także uwagę na konieczność zapewnienia przez wyższe uczelnie właściwych proporcji między liczbą studentów a zatrudnieniem nauczycieli akademickich.

Służyć temu powinno także zwiększenie skuteczności nadzoru MEN nad uczelniami państwowymi, w zakresie świadczenia płatnych usług edukacyjnych.

Izba zwraca szczególną uwagę na ochronę interesów Skarbu Państwa, zwłaszcza na styku z kapitałem i interesem prywatnym. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa realizuje w imieniu Skarbu Państwa prawa właścicielskie do wydzielonych nieruchomości gruntowych i budynków. Kontrola **obrotu nieruchomościami WAM** wykazała, że podczas sprzedaży tych nieruchomości w niedostateczny sposób dbano o interesy Skarbu Państwa nie zachowując w takich okolicznościach należytej staranności. Wartość nieruchomości kwalifikowanych do sprzedaży ustalano w sposób nierzetelny, sprzeczny z zasadami prawidłowej gospodarki. W rezultacie, ceny uzyskiwane przez WAM za grunty i budynki były zdecydowanie niższe – nawet czterokrotnie – od cen uzyskiwanych w kolejnych odsprzedażach. Fakty te uzasadniały zasygnalizowanie przez Izbę możliwości występowania zjawisk korupcyjnych podczas transakcji. W związku z tym Izba wnioskowała o zapewnienie efektywnego nadzoru nad oddziałami Agencji sprzedającymi mienie Skarbu Państwa, a także o powszechny udział rzeczoznawców w wycenie oferowanego majątku. Wniosła również o zapewnienie wszystkim podmiotom stającym do przetargu jednakowego traktowania i zachowania równych warunków konkurencji.

Wśród ustawowych ubezpieczeń obowiązkowych zdecydowanie najpowszechniejsze są ubezpieczenia komunikacyjne OC. Według danych GUS w kraju zarejestrowanych jest przeszło 14 mln pojazdów, ale – co ujawniono w wyniku kontroli **funkcjonowania systemu egzekwowania ubezpieczeń obowiązkowych –** w 2000 r. zawarto ponad 13 mln umów ubezpieczenia. Dane te wskazują, że 7% właścicieli pojazdów zlekceważyło obowiązek wykupienia ubezpieczenia OC. Do kontroli zawarcia ubezpieczenia komunikacyjnego OC uprawniona jest policja, Straż Graniczna i służby celne. Zdaniem NIK tylko policja prawidłowo wywiązuje się z tego obowiązku, sprawdzając polisy OC przy rutynowych kontrolach drogowych. Natomiast kontrole Służby Granicznej i służb celnych nie były skuteczne, stwierdzono przypadki odprawiania aut bez ważnego ubezpieczenia lub bez uiszczenia kary na Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, nie informowano też Funduszu o stwierdzonych przypadkach niezapłacenia ubezpieczenia. NIK zaproponowała więc wprowadzenie obowiązkowych kontroli OC dla przekraczających granice państwa. Z tych samych względów Izba wniosła też o rozszerzenie prawa do kontroli posiadania ubezpieczenia OC o organy zajmujące się rejestracją pojazdów. Dla zwiększenia skuteczności egzekwowania obowiązku zawierania umów w sprawie ubezpieczenia OC miałoby utworzenie Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców, zawierającej m.in. informacje o tych umowach. Dlatego też NIK mocno akcentuje potrzebę zdecydowanego przyspieszenia prac nad uruchomieniem tej ewidencji.

4. Odrębną kategorią ustaleń Izby, a w konsekwencji formułowanych ocen, uwag i wniosków są efekty finansowe kontroli. Wydatkowanie środków publicznych w sposób niezgodny z prawem, dopuszczanie do powstania uszczczupleń w dochodach lub strat najczęściej trzeba łączyć z niewłaściwą organizacją pracy w kontrolowanych jednostkach, zatrudnianiem pracowników niekompetentnych, niemających wystarczających kwalifikacji zawodowych, ze słabym nadzorem i pobieżną kontrolą. Część spośród stwierdzonych nieprawidłowości trzeba również wiązać ze złą wolą sprawców, a zwłaszcza z możliwością występowania zjawisk o charakterze korupcyjnym.

Wśród naruszeń prawa w wydatkowaniu środków publicznych poważny udział stanowiło nadal nieprzestrzeganie form, trybu lub zasad ustalonych *ustawą o zamówieniach publicznych*. Często uciekano się do stosowania niewłaściwego trybu zamówienia, co umożliwiało uniknięcie ustalonych przepisami rygorów, dzielono zamówienia na części, by ominąć ograniczenia przewidziane w przypadku kontraktów o wyższej wartości. W wielu przypadkach naruszano zasadę jawności postępowania i informowania, co przeczyło z kolei obowiązkowi zachowania równych warunków konkurencji dla wszystkich podmiotów.

W wyniku kontroli **wypełniania przez Telewizję Polską SA obowiązków nadawcy publicznego** stwierdzono wydatkowanie, z naruszeniem przepisów prawa, ponad 47 mln zł. TVP SA nie stosowała przepisów *ustawy o zamówieniach publicznych*, prowadząc postępowania przetargowe na podstawie wewnętrznego regulaminu. Zarząd TVP SA zdecydował, że procedury przewidziane ustawą stosowane będą tylko w przypadku zamówień finansowanych z części

przychodów z opłat abonamentowych i opłat ściągniętych za używanie niezarejestrowanych odbiorników. W ocenie Izby było to działanie nielegalne, bowiem nie ma możliwości skutecznego wyodrębnienia tych środków. Ponadto wspomniany regulamin zawierał zasady, tryby i formy różniące się od ustawowych, niezapewniające m.in. równości w traktowaniu oferentów i jawności postępowania, ani niegwarantujące wyboru oferty najkorzystniejszej. Nieprecyzyjne ustalenia regulaminu w praktyce umożliwiały modyfikowanie ofert w trakcie negocjacji, co mogło prowadzić do kierowania przebiegiem przetargów i osiągania z góry założonych rozstrzygnięć.

Wydanie z naruszeniem prawa ponad 69 mln zł ujawniono w wyniku kontroli **funkcjonowania PGL Lasy Państwowe.** Bezprawne wydatki szczególnie były rozpowszechnione w sferze zamówień publicznych. Z pominięciem przepisów ustawy udzielano m.in. zleceń na badania naukowe, opracowania i ekspertyzy. Niezbędność i przydatność niektórych z nich wykaże z pewnością przyszłość.

Ponad 13,4 mln zł wydatkowało, z naruszeniem przepisów *ustawy o zamówieniach publicznych,* Ministerstwo Spraw Zagranicznych, co ujawniono w wyniku kontroli **gospodarki budżetowej i inwestycyjnej wybranych placówek dyplomatycznych.** Nie mając środków na budowę nowej siedziby Ambasady RP w Berlinie, MSZ przyspieszyło płatności związane z opracowaniem dokumentacji projektowej, wiążąc się jednocześnie umową przewidującą dalsze płatności w kwocie 1,3 mln zł.

Wniesienie do spółki aportu w postaci środków trwałych nie będących własnością Daewoo Motor Poland Sp. z o.o. (DMP) stwierdzono podczas kontroli **wykonania zobowiązań umownych przez inwestorów strategicznych w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach produkujących samochody osobowe, ciężarowe oraz autobusy**. W wyniku wyroku sądowego udziały w spółce uzyskało nie DMP, lecz bank, na którego rzecz środki te zostały przewłaszczone, jako zabezpieczenie kredytu. Także bez podstawy prawnej DMP finansowała zakupy Daewoo Corporation oraz ponosiła koszty ubezpieczenia i składowania oprzyrządowania przeznaczonego dla firmy mającej dopiero podjąć współpracę z DMP, do której nigdy nie doszło. Działania podjęte z naruszeniem przepisów prawa objęły wydatki DMP w łącznej wysokości 11,8 mln zł.

Finansowanie, z naruszeniem przepisów prawa, budowy oczyszczalni ścieków w Toruniu oraz gmachu opery w Bydgoszczy ujawniono podczas kontroli **wykonania inwestycji wieloletnich**. W obu tych przypadkach wydano łącznie 27,5 mln zł na realizację zadań inwestycyjnych, bez zatwierdzonego przez właściwego dysponenta środków budżetowych programu tych przedsięwzięć, w tym bez ustalonego ich zakresu rzeczowego i określonej wartości kosztorysowej.

Wypłaty z naruszeniem przepisów prawa bywają też wynikiem ewidentnych błędów pracowników – jak w przypadku ZUS, który nadpłacił 8,9 mln zł rent i emerytur, co wyszło na jaw przy kontroli **planów finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Alimentacyjnego.** Ponadto, m.in. na skutek dokonywania wypłat po terminach ustawowych, ZUS jest zobowiązany do zapłaty odsetek za zwłokę w kwocie 5,5 mln zł.

W wyniku kontroli **realizacji budżetu państwa w 2001 r.** stwierdzono wydatkowanie przez Ministerstwo Zdrowia, z naruszeniem obowiązujących w tej sferze uregulowań prawnych, 57,4 mln zł, z tego ponad 37 mln zł – w związku z przekazaniem ich odbiorcom, przed podpisaniem umów z zakładami opieki zdrowotnej oraz bez przeprowadzenia rokowań w sprawie wysokości kwot na poszczególne zadania. Następne 20 mln zł resort wydatkował na dotacje do zakupów inwestycyjnych dokonywanych przez publiczne zoz, dla których Minister Zdrowia nie był organem założycielskim. Naruszone zostały w ten sposób ustawowe regulacje pozwalające na udzielenie dotacji wyłącznie organowi, który zakład opieki zdrowotnej utworzył. W wyniku kontroli wykonania budżetu w cz. 46 – Zdrowie ujawniono wydatkowanie, z naruszeniem przepisów prawa, przez dysponenta głównego tej części w sumie 129 mln zł.

Stwierdzone w wyniku kontroli NIK *uszczuplenia w dochodach lub przychodach* powstawały najczęściej w wyniku działań niezgodnych z prawem albo zaniechania działań określonych przepisami prawa.

Uszczuplenia w kwocie 43,5 mln zł ujawniono w wyniku wcześniej już przywołanej kontroli **wykonania zobowiązań umownych przez inwestorów strategicznych w branży motoryzacyjnej**. Tyle wyniosła wartość obniżki wkładu niepieniężnego firmy Sobiesław Zasada Centrum SA (SZC SA), przeznaczonego na podwyższenie kapitału akcyjnego Jelcz SA,

dokonana przez wyznaczony przez Sąd Rejonowy zespół weryfikujący. Kolejne 10 mln zł uszczupleń – to rezultat opieszałych działań Ministerstwa Skarbu Państwa, które wezwało SZC SA do zakupu akcji Jelcza po terminie określonym w umowie. Wobec odmowy zakupu akcji przez inwestora Skarb Państwa pozbawiony został przychodów z tytułu prywatyzacji zakładów w tej właśnie kwocie.

W związku z kontrolą **działalności administracji celnej** ujawniono uszczuplenie w dochodach budżetu państwa, związane z wpłaceniem przez agencję celną i firmy importujące partię tekstyliów wartości cła i podatku od towarów i usług mniejszej o ponad 17,6 mln zł od faktycznie należnej. Funkcjonariusze Urzędu Celnego w Poznaniu uznali wprawdzie za nieprawidłowe zgłoszenie celne agencji, ponieważ według tego dokumentu importu dokonano po rażąco zaniżonych cenach, kilkakrotnie zmniejszających wartość celną towaru. Jednak zwolnili towar, bez dopełnienia obowiązku oszacowania maksymalnej kwoty długu celnego. Nie egzekwując zapłaty długu, ani też właściwego zabezpieczenia jego spłaty, celnicy naruszyli przepisy *kodeksu celnego.* Stanowią one, że organ celny ustala wysokość zabezpieczenia na poziomie równym szacunkowej kwocie maksymalnej wynikającej z powstałego lub mogącego powstać długu celnego.

Ostatnią kategorią efektów finansowych są ujawnione przez NIK *wydatki lub straty powstałe wskutek działań niegospodarnych, niecelowych lub nierzetelnych*.

Po raz kolejny należy przytoczyć ustalenia kontroli **inwestorów branży motoryzacyjnej**. Naruszając zasady gospodarności firma Daewoo – FSO Motor SA przejęła zobowiązania niezwiązanej z nią kapitałowo firmy Daewoo Centrum Sp. z o.o. na sumę 230 mln zł i utworzyła na ich pokrycie rezerwę finansową. Z kolei firma Autosan SA wydatkowała 15 mln zł na zakup dokumentacji i *know-how* na karosowanie autobusów i minibusów w technologii stosowanej przez Mercedesa. Wykorzystanie tej technologii w Autosanie było jednak śladowe, a zakup okazał się niecelowy i niegospodarny.

Zarząd działającej w rejonie Bielska-Białej spółki Aqua ustalił, że wypłata dywidendy dla akcjonariuszy obejmie nie tylko wpływy z zysku netto, ale także środki pochodzące z kapitału rezerwowego gromadzonego na potrzeby inwestycyjne. Wniosek ten został przegłosowany przez walne zgromadzenie akcjonariuszy, głównie głosami przedstawicieli gminy Bielsko-Biała, właściciela 56% akcji spółki. Przeznaczenie na wypłatę dywidendy 12,2 mln zł z kapitału rezerwowego Izba, w wyniku kontroli **działania zarządu gminy Bielsko-Biała,** uznała za działanie niegospodarne.

Nieprawidłowości finansowe dotyczą też przedsięwzięć prywatyzacyjnych. W wyniku kontroli **prywatyzacji Kolmex SA** stwierdzono przyjęcie przez Ministerstwo Skarbu Państwa nierzetelnie sporządzonej wyceny tej spółki, w wyniku czego jej wartość zaniżona została o 27,7 mln zł. Nieprawidłowości miały także miejsce przy obejmowaniu akcji Kolmexu, jako spółki zależnej. Rezultatem ciągu nierzetelnych działań w ramach skomplikowanych powiązań kapitałowych i osobowych była strata obliczona przez Izbę na ponad 53,6 mln zł.

Wykaz informacji o wynikach kontroli wysłanych do Sejmu RP w okresie od 1 stycznia 2002 r. do 31 marca 2003 r.

Załącznik nr 1
do Sprawozdania
z działalności
Najwyższej Izby Kontroli

Wykaz informacji o wynikach kontroli wysłanych do Sejmu RP w okresie od 1 stycznia 2002 r. do 31 marca 2003 r.

Lp.	Tytuł kontroli	Jednostka organizacyjna	Data wysyłki do Sejmu RP	Nr str. zał. Nr 3
1	2	3	4	5
1	Zagwarantowanie przez państwo środków dla jednostek samorządu terytorialnego na sfinansowanie I i II etapu reformy wynagrodzeń nauczycieli wprowadzonej znowelizowaną Kartą Nauczyciela	Dep. Admin. Publ.	4 czerwca 2002 r.	2
2	Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego: tworzących Związek Komunalny m. st. Warszawa, miasta stołecznego Warszawy i powiatu warszawskiego	Dep. Admin. Publ.	15 listopada 2002 r.	3
3	Wykonywanie nadzoru nad działalnością administracyjną sądów	Dep. Admin. Publ.	9 stycznia 2002 r.	4
4	Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów z majątku	Dep. Admin. Publ.	18 stycznia 2002 r.	5
5	Gospodarka budżetowa i inwestycyjna w wybranych placówkach dyplomatycznych	Dep. Admin. Publ.	29 kwietnia 2002 r.	6
6	Funkcjonowanie wewnętrznej kontroli finansowej środków z Unii Europejskiej	Dep. Admin. Publ.	16 maja 2002 r.	7
7	Wykorzystanie pomocy z funduszy partnerskich Unii Europejskiej	Dep. Admin. Publ.	13 sierpnia 2002 r.	8
8	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 58 – Główny Urząd Statystyczny	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2002 r.	
9	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2002 r.	
10	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 23 – integracja europejska	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2002 r.	
11	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 43 – wyznania religijne	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2002 r.	
12	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 17 – administracja publiczna	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2002 r.	
13	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r. przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, w zakresie spraw zagranicznych – cz. 45	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2002 r.	
14	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 37 – sprawiedliwość	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2002 r.	
15	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 75 – Rządowe Centrum Legislacji	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2002 r.	
16	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 51 – Urząd Służby Cywilnej	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2002 r.	
17	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 49 – Urząd Zamówień Publicznych	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2002 r.	
18	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 05 – Naczelny Sąd Administracyjny	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2002 r.	
19	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 04 – Sąd Najwyższy	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2002 r.	
20	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 06 – Trybunał Konstytucyjny	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2002 r.	
21	Kontrola wewnętrzna w jednostkach samorządu terytorialnego	Dep. Admin. Publ.	14 maja 2002 r.	9
22	Realizacja przez gminy dochodów z podatku od nieruchomości	Dep. Admin. Publ.	21 maja 2002 r.	10
23	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r. przez Ministerstwo Gospodarki, w zakresie rozwoju regionalnego - cz. 34	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2002 r.	

1	2	3	4	5
24	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 80 – Regionalne Izby Obrachunkowe	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2002 r.	
25	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 86 – Samorządowe Kolegia Odwoławcze	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2002 r.	
26	Gospodarka budżetowa wybranych placówek zagranicznych	Dep. Admin. Publ.	19 marca 2003 r.	11
27	Dokonywanie zwrotów podatku od towarów i usług	Dep. Budż.i Finan.	16 maja 2002 r.	12
28	Zakupy inwestycyjne i wyposażenia w urzędach wojewódzkich i urzędach marszałkowskich - w l. 2000-2001 (I półrocze)	Dep. Budż. i Finan.	14 czerwca 2002 r.	13
29	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 10 – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	Dep. Budż. i Finan.	15 czerwca 2002 r.	
30	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	Dep. Budż. i Finan.	15 czerwca 2002 r.	
31	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 02 – Kancelaria Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej	Dep. Budż. i Finan.	15 czerwca 2002 r.	
32	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 03 – Kancelaria Senatu Rzeczypospolitej Polskiej	Dep. Budż. i Finan.	15 czerwca 2002 r.	
33	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 11 – Krajowe Biuro Wyborcze	Dep. Budż. i Finan.	15 czerwca 2002 r.	
34	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 81 – rezerwa ogólna i cz. 83 – rezerwy celowe	Dep. Budż. i Finan.	15 czerwca 2002 r.	
35	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 19 – budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe	Dep. Budż. i Finan.	15 czerwca 2002 r.	
36	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich	Dep. Budż. i Finan.	15 czerwca 2002 r.	
37	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 13 - Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	Dep. Budż. i Finan.	15 czerwca 2002 r.	
38	Funkcjonowanie nadzoru nad publicznym obrotem papierami wartościowymi w l. 1998-2000	Dep. Budż. i Finan.	17 kwietnia 2002 r.	14
39	Funkcjonowanie systemu egzekwowania ubezpieczeń obowiązkowych	Dep. Budż. i Finan.	13 czerwca 2002 r.	15
40	Stan przygotowań do prywatyzacji Powszechnej Kasy Oszczędności Banku Polskiego S.A.	Dep. Budż. i Finan.	10 kwietnia 2002 r.	16
41	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 69 – Komisja Papierów Wartościowych i Giełd	Dep. Budż. i Finan.	15 czerwca 2002 r.	
42	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 78 – obsługa zadłużenia zagranicznego i cz. 79 – obsługa długu krajowego	Dep. Budż. i Finan.	15 czerwca 2002 r.	
43	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r. przez Ministerstwo Finansów, cz. 98 – przychody i rozchody związane z finansowaniem deficytu budżetu państwa i rozdysponowaniem nadwyżki budżetowej	Dep. Budż. i Finan.	15 czerwca 2002 r.	
44	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 48 – Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń	Dep. Budż. i Finan.	15 czerwca 2002 r.	
45	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 82 – subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	Dep. Budż. i Finan.	15 czerwca 2002 r.	
46	Wprowadzanie i funkcjonowanie systemów informatycznych w jednostkach resortu finansów	Dep. Budż. i Finan.	25 marca 2003 r.	17
47	Analiza wykonania założeń polityki pieniężnej w 2001 r.	Dep. Budż. i Finan.	15 czerwca 2002 r.	
48	Analiza wykonania budżetu państwa w 2001 r.	Dep. Budż. i Finan.	15 czerwca 2002 r.	
49	Regulacja obrotu z zagranicą towarami rolno-spożywczymi i wyrobami przemysłu lekkiego	Dep. Gosp., Skarbu Państwa i Prywat.	15 lipca 2002 r.	18
50	Restrukturyzacja i stan przygotowania do prywatyzacji przedsiębiorstw przemysłu spirytusowego	Dep. Gosp., Skarbu Państwa i Prywat.	14 marca 2002 r.	19
51	Prywatyzacja branży farmaceutycznej	Dep. Gosp., Skarbu Państwa i Prywat.	16 maja 2002 r.	20

1	2	3	4	5
52	Efekty działalności narodowych funduszy inwestycyjnych	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	14 stycznia 2002 r.	21
53	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 68 – Państwowa Agencja Atomistyki	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	15 czerwca 2002 r.	
54	Funkcjonowanie rynków energii cieplnej	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	8 sierpnia 2002 r.	22
55	Zabezpieczenie należności celnych i podatkowych od towarów przewożonych w procedurze tranzytu (TIR, WPT)	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	12 sierpnia 2002 r.	23
56	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 40 – turystyka	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	15 czerwca 2002 r.	
57	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 20 – gospodarka	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	15 czerwca 2002 r.	
58	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 65 – Polski Komitet Normalizacyjny	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	15 czerwca 2002 r.	
59	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 66 – Polskie Centrum Badań i Certyfikacji	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	15 czerwca 2002 r.	
60	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 47 – Rządowe Centrum Studiów Strategicznych	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	15 czerwca 2002 r.	
61	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	15 czerwca 2002 r.	
62	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 61 – Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	15 czerwca 2002 r.	
63	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 50 – Urząd Regulacji Energetyki	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	15 czerwca 2002 r.	
64	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 59 - Główny Urząd Ceł	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	15 czerwca 2002 r.	
65	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 64 – Główny Urząd Miar	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	15 czerwca 2002 r.	
66	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 60 – Wyższy Urząd Górniczy	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	15 czerwca 2002 r.	
67	Wykonywanie przez Agencję Prywatyzacji zadań zleconych przez Ministra Skarbu Państwa, w zakresie prywatyzacji spółek i przedsiębiorstw państwowych	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	5 czerwca 2002 r.	24
68	Restrukturyzacja i przekształcenia własnościowe w hutnictwie żelaza i stali	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	6 marca 2003 r.	25
69	Wykonanie zobowiązań umownych przez inwestorów strategicznych w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach produkujących samochody osobowe, ciężarowe i autobusy	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	19 sierpnia 2002 r.	26
70	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 36 – Skarb Państwa	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	15 czerwca 2002 r.	
71	Przekształcenia własnościowe zakładów lecznictwa uzdrowiskowego	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	17 stycznia 2003 r.	27
72	Kierunki organizacji importu gazu ziemnego do Polski	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	6 marca 2002 r.	28
73	Zawieranie i realizacja umów w PPUP „Poczta Polska”	Dep. Komun. i Sys. Transport.	6 marca 2002 r.	29
74	Prawidłowość szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców oraz wydawania praw jazdy	Dep. Komun. i Sys. Transport.	17 stycznia 2002 r.	30
75	Prawidłowość wykorzystania funduszy za płatne parkowanie na drogach publicznych	Dep. Komun. i Sys. Transport.	7 czerwca 2002 r.	31
76	Wykonywanie publicznych usług w transporcie	Dep. Komun. i Sys. Transport.	2 sierpnia 2002 r.	32
77	Utrzymanie liniowej infrastruktury kolejowej PKP	Dep. Komun. i Sys. Transport.	17 czerwca 2002 r.	33
78	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 71 – Główny Inspektorat Kolejnictwa	Dep. Komun. i Sys. Transport.	15 czerwca 2002 r.	
79	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 39 – transport	Dep. Komun. i Sys. Transport.	15 czerwca 2002 r.	

1	2	3	4	5
80	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 26 – łączność	Dep. Komun. i Sys. Transport.	15 czerwca 2002 r.	
81	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 21 – gospodarka morska	Dep. Komun. i Sys. Transport.	15 czerwca 2002 r.	
82	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 76 – Urząd Regulacji Telekomunikacji	Dep. Komun. i Sys. Transport.	15 czerwca 2002 r.	
83	Wykonywanie przez organy zarządzające ruchem drogowym zadań w zakresie bezpieczeństwa na drogach publicznych	Dep. Komun. i Sys. Transport.	28 lutego 2003 r.	34
84	Przewozy materiałów niebezpiecznych transportem drogowym i kolejowym	Dep. Komun. i Sys. Transport.	17 lutego 2003 r.	35
85	Realizacja inwestycji pn. „Usunięcie zanieczyszczeń po wojskach niemieckich i po wojskach Federacji Rosyjskiej zagrażających ujęciu wody pitnej i żeglowności toru wodnego Szczecin-Świnoujście, Basen Portowy Mulnik”	Dep. Komun. i Sys. Transport.	22 kwietnia 2002 r.	36
86	Finansowanie ze środków budżetu państwa wypoczynku letniego dzieci i młodzieży	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	18 lutego 2003 r.	37
87	Gospodarowanie majątkiem w PP „Pracownie Konserwacji Zabytków” w Warszawie	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	31 stycznia 2002 r.	38
88	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 09 – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	15 czerwca 2002 r.	
89	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 14 - Rzecznik Praw Dziecka	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	15 czerwca 2002 r.	
90	Realizacja przez Centrum Sztuki Współczesnej odbudowy Zamku Ujazdowskiego i modernizacji Arsenału	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	17 czerwca 2002 r.	39
91	Finansowanie ze środków budżetowych szkół niepublicznych dla dzieci i młodzieży	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	6 marca 2002 r.	40
92	Odpłatność za studia w państwowych szkołach wyższych	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	19 lipca 2002 r.	41
93	Wydatkowanie środków budżetowych na finansowanie (dofinansowanie) przez Komitet Badań Naukowych projektów badawczych, podejmowanych na wniosek organów administracji rządowej	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	11 czerwca 2002 r.	42
94	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 28 – nauka	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	15 czerwca 2002 r.	
95	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 25 – kultura fizyczna i sport, cz. 30 – oświata i wychowanie i cz. 38 – szkolnictwo wyższe	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	15 czerwca 2002 r.	
96	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 67 - Polska Akademia Nauk	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	15 czerwca 2002 r.	
97	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 24 – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	15 czerwca 2002 r.	
98	Wykonanie planu finansowego Funduszu Promocji Twórczości w 2001 r.	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	15 czerwca 2002 r.	
99	Gospodarowanie środkami specjalnymi Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu przeznaczonymi na rozwijanie sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	25 lutego 2002 r.	43
100	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 56 – Urząd Kultury Fizycznej i Sportu	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	15 czerwca 2002 r.	
101	Wypełnianie przez Telewizję Polską SA obowiązków nadawcy publicznego	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	25 kwietnia 2002 r.	44
102	Organizacja i funkcjonowanie nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty i dyrektorów szkół	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	10 stycznia 2003 r.	45
103	Funkcjonowanie służby ochrony zabytków w warunkach reformy administracji publicznej	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	19 marca 2003 r.	46
104	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 70 – Generalny Inspektorat Celny	Dep. Obrony Narod. i Bezp. Wew.	15 czerwca 2002 r.	
105	Szkolenie żołnierzy odbywających zasadniczą służbę wojskową (tajna)	Dep. Obrony Narod. i Bezp. Wew.	14 marca 2002 r.	47
106	Wojskowe szkolenie rezerwistów (tajna)	Dep. Obrony Narod. i Bezp. Wew.	12 czerwca 2002 r.	48

1	2	3	4	5
107	Funkcjonowanie policyjnych systemów informatycznych	Dep. Obrony Narod. i Bezp. Wew.	6 maja 2002 r.	49
108	Przygotowanie Policji do zwalczania przestępczości gospodarczej (tajna)	Dep. Obrony Narod. i Bezp. Wew.	17 czerwca 2002 r.	50
109	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r. przez Wojskowe Służby Informacyjne (tajna)	Dep. Obrony Narod. i Bezp. Wew.	15 czerwca 2002 r.	
110	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 29 – obrona narodowa	Dep. Obrony Narod. i Bezp. Wew.	15 czerwca 2002 r.	
111	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 42 – sprawy wewnętrzne	Dep. Obrony Narod. i Bezp. Wew.	15 czerwca 2002 r.	
112	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r. przez Urząd Ochrony Państwa – cz. 52 (tajna)	Dep. Obrony Narod. i Bezp. Wew.	15 czerwca 2002 r.	
113	Zagospodarowanie przez Agencję Mienia Wojskowego mienia przejętego z resortu obrony narodowej i realizacja zobowiązań z tego tytułu wobec Ministerstwa Obrony Narodowej	Dep. Obrony Narod. i Bezp. Wew.	28 sierpnia 2002 r.	51
114	Realizacja postanowień ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	13 lutego 2002 r.	52
115	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 12 – Państwowa Inspekcja Pracy	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	15 czerwca 2002 r.	
116	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 62 – Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	15 czerwca 2002 r.	
117	Egzekucja na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych należności z tytułu składek	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	9 sierpnia 2002 r.	53
118	Funkcjonowanie socjalizacyjnych i resocjalizacyjnych placówek opiekuńczo-wychowawczych	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	15 lipca 2002 r.	54
119	Wdrażanie i funkcjonowanie w urzędach pracy i jednostkach pomocy społecznej systemów informatycznych utworzonych w ramach Projektu ALSO	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	15 października 2002 r.	55
120	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz planów finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Alimentacyjnego w 2001 r.	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	15 czerwca 2002 r.	
121	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Prewencji i Rehabilitacji i Funduszu Administracyjnego w 2001 r.	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	15 czerwca 2002 r.	
122	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r. przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, cz. 31 – praca i cz. 44 – zabezpieczenie społeczne	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	15 czerwca 2002 r.	
123	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 54 – Urząd ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych oraz planu finansowego Państwowego Funduszu Kombatantów w 2001 r.	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	15 czerwca 2002 r.	
124	Wykonanie planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2001 r.	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	15 czerwca 2002 r.	
125	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 57 – Krajowy Urząd Pracy oraz planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w 2001 r.	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	15 czerwca 2002 r.	
126	Wykorzystanie środków publicznych na restrukturyzację w służbie zdrowia	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	6 marca 2002 r.	56
127	Realizacja ustawy o publicznej służbie krwi, w zakresie gospodarki krwią i preparatami krwiopochodnymi	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	15 lipca 2002 r.	57
128	Funkcjonowanie szpitali klinicznych podległych Ministrowi Zdrowia w warunkach reformy ochrony zdrowia	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	11 czerwca 2002 r.	58
129	Finansowanie i dostęp do świadczeń zdrowotnych wykonywanych w ramach wysokospecjalistycznych procedur medycznych	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	16 października 2002 r.	59
130	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r. przez Ministerstwo Zdrowia, cz. 46 – zdrowie	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	15 czerwca 2002 r.	
131	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 63 – Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	15 czerwca 2002 r.	
132	Opracowanie i wdrożenie Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli ZSZiK-IACS, w tym realizacja projektów pilotażowych PL 9805.01 i PL 9805.03	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	26 marca 2002 r.	60

1	2	3	4	5
133	Organizacja i funkcjonowanie Krajowego Funduszu Mieszkaniowego	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	13 czerwca 2002 r.	61
134	Prawidłowość wydawania pozwoleń na budowę i użytkowanie obiektów budowlanych	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	13 czerwca 2002 r.	62
135	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r. – inwestycje wieloletnie finansowane ze środków publicznych	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	15 czerwca 2002 r.	
136	Ochrona przed hałasem na obszarach miejskich, ze szczególnym uwzględnieniem głównych tras komunikacyjnych	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	24 stycznia 2002 r.	63
137	Zaopatrzenie ludności aglomeracji miejskich w wodę	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	8 kwietnia 2002 r.	64
138	Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	19 czerwca 2002 r.	65
139	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r. przez Ministerstwo Infrastruktury, cz. 18 – architektura i budownictwo i cz. 27 – gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	15 czerwca 2002 r.	
140	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r. przez Ministerstwo Środowiska, cz. 22 – gospodarka wodna i cz. 41 – środowisko	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	15 czerwca 2002 r.	
141	Wykonanie planu finansowego Centralnego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym w 2001 r.	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	15 czerwca 2002 r.	
142	Wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2001 r.	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	15 czerwca 2002 r.	
143	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 55 – Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	15 czerwca 2002 r.	
144	Organizacja zadań w zakresie hodowli zwierząt gospodarskich	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	28 stycznia 2002 r.	66
145	Prawidłowość ustalania i wykorzystania środków budżetu państwa na łagodzenie skutków klęsk żywiołowych w 2000 r.	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	30 kwietnia 2002 r.	67
146	Wykorzystanie środków publicznych na tworzenie rynków hurtowych i giełd	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	28 czerwca 2002 r.	68
147	Działania administracji publicznej w zakresie opracowania i wdrożenia programu SAPARD	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	15 czerwca 2002 r.	69
148	Działalność spółek prawa handlowego z udziałem Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, w zakresie realizacji zobowiązań na rzecz Skarbu Państwa	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	6 sierpnia 2002 r.	70
149	Wykonanie budżetu państwa przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, cz. 32 – rolnictwo, cz. 33 – rozwój wsi, cz. 35 - rynki rolne oraz wykonanie planu finansowego Centralnego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych w 2001 r.	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	15 czerwca 2002 r.	
150	Wykonanie planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w 2001 r.	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	15 czerwca 2002 r.	
151	Wykonanie planu finansowego Agencji Rynku Rolnego w 2001 r.	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	15 czerwca 2002 r.	
152	Wykonanie planu finansowego Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2001 r.	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	15 czerwca 2002 r.	
153	Funkcjonowanie parków krajobrazowych	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	15 stycznia 2003 r.	71
154	Wykorzystanie środków budżetowych na postęp biologiczny w zakresie produkcji roślinnej	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	13 lutego 2003 r.	72
155	Realizacja przez organy administracji rządowej zadań w zakresie nadzoru nad produkcją i obrotem produktami drobiarskimi	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	15 stycznia 2003 r.	73
156	Realizacja przepisów z zakresu ochrony zwierząt, ze szczególnym uwzględnieniem transportu zwierząt	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	25 lutego 2003 r.	74
157	Lokalizacja dużych obiektów handlowych (super- i hipermarketów)	Del. w Białymstoku	26 kwietnia 2002 r.	75
158	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 85/20 - woj. podlaskie	Del. w Białymstoku	15 czerwca 2002 r.	
159	Warunki sprawowania nadzoru oraz oddziaływanie wychowawcze, resocjalizacyjne i terapeutyczne wobec nieletnich w zakładach poprawczych	Del. w Białymstoku	20 listopada 2002 r.	76

1	2	3	4	5
160	Gospodarowanie stałymi odpadami komunalnymi	Del. w Bydgoszczy	28 sierpnia 2002 r.	77
161	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 85/04 – woj. kujawsko-pomorskie	Del. w Bydgoszczy	15 czerwca 2002 r.	
162	Prawidłowość działania organów rejestrujących pojazdy przekwalifikowane z samochodów osobowych na samochody ciężarowe	Del. w Gdańsku	13 czerwca 2002 r.	78
163	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 85/22 – woj. pomorskie	Del. w Gdańsku	15 czerwca 2002 r.	
164	Restrukturyzacja finansowa i organizacyjna górnictwa węgla kamiennego w l. 1990-2001	Del. w Katowicach	23 listopada 2002 r.	79
165	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 85/24 – woj. śląskie	Del. w Katowicach	15 czerwca 2002 r.	
166	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 85/26 – woj. świętokrzyskie	Del. w Kielcach	15 czerwca 2002 r.	
167	Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego inwestycji własnych	Del. w Kielcach	18 lutego 2003 r.	80
168	Finansowanie rehabilitacji dzieci i młodzieży ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – w l. 1999-2000	Del. w Krakowie	2 kwietnia 2002 r.	81
169	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 85/12 – woj. małopolskie	Del. w Krakowie	15 czerwca 2002 r.	
170	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 85/10 – woj. łódzkie	Del. w Łodzi	15 czerwca 2002 r.	
171	Gospodarowanie Zakładowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej	Del. w Łodzi	30 stycznia 2003 r.	82
172	Funkcjonowanie zakładów opieki zdrowotnej na terenie wiejskim – w l. 1999-2000	Del. w Lublinie	26 czerwca 2002 r.	83
173	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 85/06 – woj. lubelskie	Del. w Lublinie	15 czerwca 2002 r.	
174	Wykonywanie nadzoru administracyjnego nad eksploatacją kruszywa naturalnego	Del. w Olsztynie	4 czerwca 2002 r.	84
175	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 85/28 – woj. warmińsko-mazurskie	Del. w Olsztynie	15 czerwca 2002 r.	
176	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 85/16 – woj. opolskie	Del. w Opolu	15 czerwca 2002 r.	
177	Stosowanie ulg podatkowych przez organy gmin oraz skuteczność egzekwowania zaległości podatkowych – w l. 1999-2000 (I półrocze)	Del. w Poznaniu	20 marca 2002 r.	85
178	Udzielanie zamówień publicznych przez powiaty oraz podległe im jednostki organizacyjne – w l. 1999-2000 (I półrocze)	Del. w Poznaniu	6 lutego 2002 r.	86
179	Udzielanie przez państwowe szkoły wyższe zamówień publicznych – w l. 1999-2000	Del. w Poznaniu	23 maja 2002 r.	87
180	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 85/30 – woj. wielkopolskie	Del. w Poznaniu	15 czerwca 2002 r.	
181	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 85/18 – woj. podkarpackie	Del. w Rzeszowie	15 czerwca 2002 r.	
182	Zagospodarowanie terenów i obiektów przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej w obszarze działania Miasta i Gminy Borne Sulinowo, ze szczególnym uwzględnieniem mienia położonego w m. Kłomino	Del. w Szczecinie	28 sierpnia 2002 r.	88
183	Gospodarowanie nieruchomościami w gminach o walorach turystycznych	Del. w Szczecinie	10 lipca 2002 r.	89
184	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 85/32 – woj. zachodniopomorskie	Del. w Szczecinie	15 czerwca 2002 r.	
185	Obrót nieruchomościami Wojskowej Agencji Mieszkaniowej	Del. w Szczecinie	11 września 2002 r.	90
186	Realizacja przez samorząd terytorialny inwestycji sportowych dofinansowanych z dopłat do gier losowych	Del. w Szczecinie	14 listopada 2002 r.	91
187	Wykorzystanie środków budżetowych na badania kontrolne zakażeń zwierząt oraz sposób likwidacji chorób zakaźnych (poufna)	Del. w Warszawie	8 maja 2002 r.	92
188	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 85/14 – woj. mazowieckie	Del. w Warszawie	15 czerwca 2002 r.	

1	2	3	4	5
189	Wykorzystanie kredytu 4264-POL Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju, przeznaczonego na realizację programu usuwania skutków powodzi z lipca 1997 r.	Del. we Wrocławiu	9 stycznia 2003 r.	93
190	Realizacja ustawy o ochronie zdrowia psychicznego w szpitalach psychiatrycznych z terenu Dolnego Śląska	Del. we Wrocławiu	28 marca 2002 r.	94
191	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 85/02 – woj. dolnośląskie	Del. we Wrocławiu	15 czerwca 2002 r.	
192	Działalność organów administracji publicznej w zakresie załatwiania spraw związanych z budową stawów rybnych – w l. 1999-2001 (I półrocze)	Del. we Wrocławiu	5 lutego 2002 r.	95
193	Wykorzystanie środków publicznych na niektóre działania zapobiegające bezrobociu na terenach wiejskich w woj. lubuskim	Del. w Zielonej Górze	16 maja 2002 r.	96
194	Wykonanie budżetu państwa w 2001 r., cz. 85/08 – woj. lubuskie	Del. w Zielonej Górze	15 czerwca 2002 r.	
195	Zarządzanie środkami PHARE w ramach Funduszu Małych Projektów przez stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 31 marca 2002 r	Del. w Zielonej Górze	12 października 2002 r.	97
196	Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2001 r.	Dep. Strategii Kontrolnej	17 czerwca 2002 r.	

Wykaz informacji o wynikach kontroli wysłanych do organów szczebla wojewódzkiego w okresie od 1 stycznia 2002 r. do 31 marca 2003 r.

Załącznik nr 2
do Sprawozdania
z działalności
Najwyższej Izby Kontroli

Wykaz informacji o wynikach kontroli wysłanych do organów szczebla wojewódzkiego w okresie od 1 stycznia 2002 r. do 31 marca 2003 r.

Lp.	Numer kontroli	Tytuł kontroli	Jednostka organizacyjna	Adresat	Data wysyłki
1	2	3	4	5	6
1	K02003	Organizacja i funkcjonowanie placówek kultury i sztuki prowadzonych przez organy samorządu gminnego w woj. podlaskim - w l. 2000-2002 (I kw.)	Del. w Białymstoku	Wojewoda Podlaski	29 stycznia 2003 r.
2	P01140	Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego zadań w dziedzinie ochrony środowiska oraz przestrzegania porządku i czystości w gminach	Del. w Białymstoku	Wojewoda Podlaski	29 stycznia 2002 r.
3	P02131	Działalność urzędów skarbowych w zakresie realizacji, zabezpieczenia i egzekucji należności podatkowych stanowiących dochody budżetów gmin - w l. 2001-2002	Del. w Białymstoku	Wojewoda Podlaski	29 października 2002 r.
4	P02133	Wykorzystanie środków publicznych na realizację zadań statutowych Ochotniczych Hufców Pracy w woj. podlaskim	Del. w Białymstoku	Wojewoda Podlaski	29 lipca 2002 r.
5	P02134	Udzielanie przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej zamówień publicznych - w l. 2001-2002 (I kw.)	Del. w Białymstoku	Wojewoda Podlaski	30 grudnia 2002 r.
6	I01011	Przestrzeganie umów międzynarodowych dotyczących wód granicznych, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony wód górnej Odry przed zanieczyszczeniami	Del. w Katowicach	Wojewoda Śląski	17 maja 2002 r.
7	P02144	Przekształcenia własnościowe małopolskich przedsiębiorstw państwowych	Del. w Krakowie	Wojewoda Małopolski	28 listopada 2002 r.
8	P01151	Funkcjonowanie przedsiębiorstw państwowych powierzonych w zarząd przez Wojewodę Lubelskiego	Del. w Lublinie	Wojewoda Lubelski	27 marca 2002 r.
9	P01152	Zawieranie i realizacja umów o oddanie mienia przedsiębiorstwa państwowego do odpłatnego korzystania w woj. lubelskim - w l. 1998-2000	Del. w Lublinie	Wojewoda Lubelski	27 marca 2002 r.
10	I01016	Realizacja Programu Regionalnego „Pilica”	Del. w Łodzi	Wojewoda Łódzki	31 grudnia 2002 r.
11	K02001	Zagospodarowanie i prawidłowość składowania stałych odpadów komunalnych oraz postępowanie z odpadami niebezpiecznymi w woj. warmińsko-mazurskim	Del. w Olsztynie	Wojewoda Warmińsko – Mazurski	24 października 2002 r.
12	K02003	Prawidłowość wykorzystania przez gminy środków publicznych na zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi	Del. w Poznaniu	Wojewoda Wielkopolski	7 lutego 2003 r.
13	P02154	Realizacja programów restrukturyzacyjnych i naprawczych przez przedsiębiorstwa państwowe w woj. wielkopolskim	Del. w Poznaniu	Wojewoda Wielkopolski	20 listopada 2002 r.
14	P01166	Realizacja zadań w zakresie przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego skutków w warunkach reformy administracji publicznej	Del. w Rzeszowie	Wojewoda Podkarpacki	21 maja 2002 r.
15	P02162	Wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na cele ochrony przeciwpożarowej	Del. w Szczecinie	Wojewoda Zachodnio – pomorski	26 listopada 2002 r.

Syntetyczne opracowania dotyczące przeprowadzonych kontroli

Załącznik nr 3
do Sprawozdania
z działalności
Najwyższej Izby Kontroli

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Zagwarantowanie przez państwo środków dla jednostek samorządu terytorialnego na sfinansowanie I i II etapu reformy wynagrodzeń nauczycieli wprowadzonej znowelizowaną Kartą Nauczyciela	Ocena prawidłowości wyliczenia przez Ministerstwo Edukacji Narodowej subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego przeznaczonych na podwyżki płac nauczycieli oraz zapewnienia środków na ten cel w budżecie państwa.	Kontrola przeprowadzona została w Ministerstwach: Edukacji Narodowej i Finansów, 4 starostwach powiatowych oraz 21 urzędach miast i gmin.

Synteza

Ustawa o zmianie Karty Nauczyciela z lutego 2000 r. wprowadziła nowe zasady wynagradzania nauczycieli i nowy mechanizm gwarantowania przez państwo środków na płace w oświacie. Wprowadzono cztery szczeble awansu – nauczyciel stażysta, kontraktowy, mianowany i dyplomowany.

Średnie wynagrodzenie w poszczególnych kategoriach określono procentowym współczynnikiem odnoszonym do wynagrodzenia stażysty. Równolegle wprowadzono zasadę, że średnie wynagrodzenia nauczycieli są gwarantowane przez państwo w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a w przypadku szkół prowadzonych przez ministrów – w budżetach ich resortów.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że po wejściu w życie nowych zasad wynagradzania niedobór środków na wynagrodzenia, - według wyliczeń Ministerstwa Edukacji Narodowej - wyniósł w 2000 r. 1.287,3 mln zł. Z tej sumy Minister Finansów przekazał samorządom, do końca roku, w części oświatowej subwencji ogólnej i dotacji celowych, łącznie 708,3 mln zł. Pozostałe 579 mln zł przekazał dopiero w 2001 r., wraz z 93,6 mln zł odsetek. Spośród 2.777 jednostek samorządu terytorialnego, które powinny otrzymać dodatkowe środki na ten cel do końca 2000 r., 874 nie dostały ich w pełnej wysokości. Zaznaczyć należy, że spośród skontrolowanych przez NIK 25 samorządów jedynie 2 jednostki otrzymały środki w skali umożliwiającej pokrycie w całości podwyżki pensji nauczycieli; pozostałe samorządy sfinansowały je z własnych środków.

Do wyliczenia niedopłaconych kwot subwencji, MEN posłużyło się sprawozdaniami samorządów o stanie zatrudnienia nauczycieli w przeliczeniu na pełne etaty. Sprawozdania te wykazały ponad 544,7 tys. etatów, tymczasem w dokumencie pn. „Rozliczenie skutków wdrożenia nowego systemu wynagradzania" operowano liczbą 573,3 tys. etatów. Na skontrolowanych przez NIK 25 jednostek, 9 zawyżyło, a 3 zaniżyły faktyczny stan zatrudnienia.

Skutki finansowe wdrożenia w 2000 r. nowelizacji Karty Nauczyciela wyniosły według MEN, w przeliczeniu na etat nauczycielski, przeciętnie 3,7 tys. zł., w widełkach od 152 zł do 4,3 tys. zł, w zależności od województwa. Różnice te można tłumaczyć wieloma czynnikami. Zaliczyć do nich należy m.in. odmienną strukturę wykształcenia kadry nauczycielskiej, niejednakową liczbę nadgodzin przypadających na nauczycieli oraz zróżnicowaną wysokość dodatków do wynagrodzeń.

W czasie przygotowywania przez Ministerstwo Finansów projektu budżetu państwa na 2001 r., MEN sygnalizowało potrzebę zwiększenia części oświatowej subwencji ogólnej ze względu na wdrażanie II etapu reformy wynagrodzeń nauczycieli. W ustawie budżetowej Sejm RP uchwalił ostatecznie część oświatową subwencji ogólnej w wysokości 21.383 mln zł. Kwotę tą powiększono następnie o 754 mln zł z rezerwy celowej. W I półroczu 2001 r., na 25 kontrolowanych przez NIK jednostek, kwoty przekazane w subwencji umożliwiły pokrycie kosztów II etapu w 22 przypadkach, zaś w 3 samorządy musiały dodatkowo sięgnąć do dochodów własnych.

Ważniejsze wnioski

– podjęcie działań w celu stworzenia kompletnej bazy danych o stanie zatrudnienia nauczycieli w szkołach samorządowych oraz określenie sposobu jej uaktualniania i weryfikowania,
– ustalenie przez MENiS standardów zatrudnienia nauczycieli, w sposób umożliwiający dokładne określenie zobowiązań państwa wobec jednostek samorządu terytorialnego z tytułu wynagrodzeń nauczycieli,
– przyjęcie zasady weryfikowania przez Ministra Finansów wyliczeń kwot części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego dokonywanych przez MENiS,
– uwzględnianie, w zasadach podziału subwencji, awansu zawodowego nauczycieli w sposób zapewniający większe środki samorządom prowadzącym szkoły, w których jest wyższy odsetek nauczycieli mianowanych i dyplomowanych.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego tworzących Związek Komunalny m.st. Warszawa, miasta stołecznego Warszawy i powiatu warszawskiego	Ocena stanu zadłużenia gmin warszawskich tworzących Związek Komunalny m.st. Warszawa, miasta stołecznego Warszawy i powiatu warszawskiego oraz ich jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną.	Czynności kontrolne przeprowadzone były w urzędach gmin: Bemowo, Białołęka, Bielany, Centrum, Rembertów, Targówek, Ursus, Ursynów, Wawer, Wilanów, Włochy, w Biurze Zarządu Miasta Stołecznego Warszawy i Starostwie Powiatowym w Warszawie.

Synteza

W badanym okresie lat 2001-2002 (I półrocze) warszawskie jednostki samorządowe zadłużały się w wysokim tempie. Działania zarządów skontrolowanych jednostek, związane z zaciąganiem zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek, były jednak realizowane zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, zaś spłata zobowiązań dokonywana była zgodnie z

warunkami określonymi w umowach. W ocenie Izby, przy utrzymaniu tempa przyrostu zadłużenia w latach następnych mogą wystąpić trudności w spłacie zobowiązań.

Zadłużenie warszawskich gmin, powiatu i m. st. Warszawy wzrosło z 457 mln zł w dniu 31 grudnia 2000 r. do 1.126 mln zł – na dzień 30 czerwca 2002 r. i do 1.362 mln zł na 26 października 2002 r., w tym z tytułu kredytów, pożyczek i emisji obligacji – 1.354 mln zł.

Najwyższe zadłużenie spośród badanych jednostek, mierzone relacją kwoty długu do dochodów, posiadało m.st. Warszawa (18% - w 2000 r., 35% - w 2001 r., 43% - na dzień 30 czerwca 2002 r. i 49% - 26 października 2002 r.). Wśród gmin najwyższy poziom zadłużenia odnotowano natomiast w gminie Warszawa – Białołęka. Najwyższy wzrost łącznej kwoty długu objętych kontrolą jednostek nastąpił w 2001 r. i spowodowany został zaciągnięciem długoterminowych kredytów i pożyczek (zobowiązania z tych tytułów wzrosły do 953 mln zł, czyli o 130% w stosunku do kwoty długu z końca 2000 r.).

Kontrolowane jednostki zaplanowały na 2002 r. środki na wydatki inwestycyjne w wysokości 2.245 mln zł. W I półroczu 2002 r. wykorzystały je w kwocie 584 mln zł, tj. w 26%. Najwyższe (kwotowo) wydatki zrealizowała w I półroczu 2002 r. gmina Warszawa – Centrum, która przeznaczyła na inwestycje 266 mln zł, co odpowiadało 46% łącznej kwoty wydatków inwestycyjnych w I półroczu 2002 r. jednostek poddanych kontroli, najniższe: gminy Warszawa – Ursus i Warszawa – Wilanów.

W I półroczu 2002 r. gminy: Warszawa – Bielany, Warszawa – Targówek oraz Warszawa – Wawer zrealizowały budżety z deficytem w łącznej wysokości 9 mln zł, zaś pozostałe gminy osiągnęły nadwyżkę budżetową w łącznej kwocie 86 mln zł. Na koniec czerwca 2002 r. powiat warszawski uzyskał nadwyżkę budżetową w wysokości 12 mln zł, natomiast m.st. Warszawa w wyniku realizacji budżetu osiągnęło deficyt w wysokości 193 mln zł. W ocenie NIK, przyczyną uzyskania w I półroczu 2002 r. przez osiem gmin i powiat nadwyżki budżetowej, a przez pozostałe jednostki deficytu w wysokości niższej od planowanego, był głównie niski stopień wykonania wydatków na inwestycje.

Odnotowano, iż komisje rewizyjne organów stanowiących objętych kontrolą jednostek i komórki kontroli wewnętrznej urzędów tych jednostek nie dokonywały kontroli, po kątem zadłużenia gmin, powiatu i m.st. Warszawy. Jedynie w dwóch jednostkach komórki kontroli wewnętrznej dokonały kontroli gospodarki finansowej komunalnych osób prawnych.

Ważniejsze wnioski

– objęcie kontrolą przez komisję rewizyjną Rady Miasta oraz komórki kontroli wewnętrznej w Urzędzie m.st. Warszawy i urzędach dzielnic, w szerszym niż dotychczas zakresie, zagadnień związanych z zadłużeniem m.st. Warszawy i jego jednostek organizacyjnych.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Wykonywanie nadzoru nad działalnością administracyjną sądów	Ocena realizacji przez Ministra Sprawiedliwości oraz prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych zadań nadzorczych nad działalnością administracyjną sądów, zadań dotyczących ochrony sądów i wyposażenia ich w niezbędny sprzęt oraz zadań związanych z przygotowaniem sędziów do orzekania na podstawie prawa wspólnotowego.	Kontrolą objęto: Ministerstwo Sprawiedliwości, 9 sądów apelacyjnych, 9 sądów okręgowych i 14 sądów rejonowych.

Synteza

Przygotowanie organizacyjne Ministerstwa Sprawiedliwości do wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów nie było, w ocenie NIK, w pełni zadowalające. Komórki organizacyjne odpowiedzialne w MS za sprawowanie nadzoru nie posiadały pełnej obsady etatowej. Miała w nich miejsce nieustanna fluktuacja kadr, stale zmniejszała się liczba sędziów oddelegowanych do pracy w Ministerstwie i wykonujących zadania nadzorcze nad działalnością administracyjną sądów. W rezultacie, Ministerstwo Sprawiedliwości w ograniczonym stopniu korzystało z instrumentu nadzoru - jakim zgodnie z *rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów* – są wizytacje i lustracje. W okresie objętym kontrolą NIK (1996 - I półrocze 2000) przeprowadzono jedynie 22 wizytacje i 7 lustracji. Tak sporadyczne korzystanie przez MS z tych instrumentów ograniczało, zdaniem NIK, możliwości uzyskiwania bezpośrednich i obiektywnych informacji o pracy sądów.

Także prezesi sądów apelacyjnych i okręgowych nie w pełni realizowali obowiązki związane z nadzorem. Zaledwie 2 spośród 20 prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych objętych kontrolą, wywiązało się z obowiązku przeprowadzenia wizytacji wszystkich podległych jednostek organizacyjnych każdego sądu co najmniej raz na trzy lata.

Do 2000 r. zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa w sądach wykonywali przede wszystkim prezesi sądów, korzystający ze środków przyznawanych na te cele przez MS. W latach 1996-1999 potrzeby resortu sprawiedliwości w zakresie wydatków majątkowych zaspokajane były w ok. 27%. Począwszy od 2000 r. MS podjęło zdecydowane kroki na rzecz poprawy bezpieczeństwa w sądach. Do prowadzenia spraw o zwiększonym zagrożeniu bezpieczeństwa - przede wszytkim sądzenia zorganizowanych grup przestępczych – wyznaczono 20 sądów okręgowych. Nadto, prezesi sądów zostali zobowiązani do opracowania koncepcji przygotowania wydzielonych, zamkniętych stref bezpieczeństwa i innych zabezpieczeń w budynkach sądowych.

Od połowy 1998 r. MS podjęło systemowe działania związane z informatyzacją resortu. Utworzone zostało Centrum Ogólnopolskich Rejestrów Sądowych i Informatyzacji Resortu (CORSiIR), które opracowało *Koncepcję informatyzacji resortu*, w której informatyzację zaprezentowano jako integralną część ogólnej strategii funkcjonowania Ministerstwa. Podjęto analizę potrzeb w zakresie informatyzacji sądów i prokuratur, a jesienią 1999 r. CORSiIR rozpoczęło prace zmierzające do uporządkowania i poprawy stanu infrastruktury jednostek resortu, m.in. do zastąpienia przestarzałego sprzętu i oprogramowania. NIK pozytywnie oceniła też działania prezesów kontrolowanych sądów w celu zapewnienia odpowiedniego wyposażenia w sprzęt techniczno biurowy.

Izba pozytywnie oceniła działania Ministra Sprawiedliwości w celu podniesienia kwalifikacji pracowników wymiaru sprawiedliwości, w tym zmierzające do zapewnienia dostępu do prawa wspólnotowego. MS zorganizowało 9 szkoleń z zakresu prawa europejskiego dla 2760 sędziów.

Ważniejsze wnioski

– realizowanie w pełni zadań określonych w *rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów*, zwłaszcza dotyczących wizytacji i lustracji,

– ustalenie zasad wizytowania i lustrowania sądów apelacyjnych przez sędziów wizytatorów,

– spowodowanie przestrzegania trybu wykonywania nadzoru przez prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych,

– doprowadzenie do opracowania przez MS standardów w zakresie ochrony sądów i podjęcie działań zmierzających do zapewnienia środków budżetowych na ich wdrożenie,

– kontynuowanie prac nad realizacją przyjętej koncepcji informatyzacji sądownictwa.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów z majątku	Ocena prawidłowości ustalania i pobierania przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów budżetowych z dysponowania nieruchomościami stanowiącymi ich własność.	Kontrola została przeprowadzona w 89 urzędach jednostek samorządu terytorialnego m.in.: w 8 urzędach marszałkowskich, 9 starostwach powiatowych, 18 urzędach gmin miejskich, 7 urzędach miejskich miast na prawach powiatu.

Synteza

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła we wszystkich badanych jednostkach liczne nieprawidłowości polegające m.in. na nierzetelnym prowadzeniu ewidencji księgowej nieruchomości, niezgodnym z prawem udzielaniu ulg w spłacie należności, niewłaściwie prowadzonej i nieskutecznej windykacji należności, naruszaniu procedur przy odpłatnym zbywaniu nieruchomości. Izba uznała też, że sprzedaż, zamiana i oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste oraz ich dzierżawa i najem są obszarem działalności samorządowej zagrożoną korupcją.

Nierzetelne prowadzenie ewidencji księgowej nieruchomości odnotowano w 54 z 89 kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.), co powodowało niezgodne ze stanem faktycznym przedstawianie ich sytuacji majątkowej w sprawozdaniach sporządzanych na podstawie tej ewidencji. Na koniec 2000 r. w ewidencji kontrolowanych j.s.t. nie ujęto nieruchomości o wartości 1.078.253,2 tys. zł, tj. 11,2% ogólnej wartości nieruchomości stanowiących ich własność. W 39 badanych j.s.t. nieprawidłowością było m.in. niepodejmowanie windykacji należności z tytułu zbywania i udostępniania nieruchomości lub podejmowanie działań ze znacznym opóźnieniem w stosunku do terminu płatności, udostępnianie nieruchomości niesolidnym kontrahentom i niestosowanie wobec nich przewidzianych w umowach sankcji za nieterminowe uiszczanie czynszów.

W trakcie kontroli ujawniono, iż w 46 badanych j.s.t. z naruszeniem przepisów udzielano ulg w zapłacie należności z tytułu zbytu i udostępniania nieruchomości, mimo że ich organy stanowiące nie podjęły w ogóle stosowanych uchwał - w trybie art. *34a ustawy o finansach publicznych.*. Bez zachowania obowiązującego trybu zastosowano ulgi w kwocie 9.026,2 tys. zł., tj. wobec 63,7% należności objętych ulgami. Mimo znacznego obrotu nieruchomościami, w 74 j.s.t. nie było planów wykorzystania zasobów nieruchomości, które powinny być sporządzone przez zarządy tych jednostek zgodnie *z ustawą o gospodarce nieruchomościami.* W 47 j.s.t. ujawniono nieprawidłowości dotyczące przestrzegania obowiązujących zasad sprzedaży nieruchomości. Polegały one m.in. na ustaleniu wartości zbywanych nieruchomości bez uprzedniej wyceny rzeczoznawcy lub w oparciu o nieaktualne wyceny, nielegalne rozkładanie na raty zapłaty za nieruchomości sprzedane w drodze przetargu. W 7 jednostkach stwierdzono nieprawidłowości przy tworzeniu spółek i przystępowania do nich oraz wnoszenia wkładów, a także obejmowania udziałów i nabywania akcji.

W 36 kontrolowanych jednostkach ujawniono nieprawidłowości i uchybienia przy wydzierżawianiu nieruchomości, a w 23 – w procesie ich wynajmowania. W latach 1999-2000 prawie w połowie skontrolowanych j.s.t. nieruchomości samorządowe nabywali lub wykorzystywali radni tych jednostek, członkowie ich zarządów, sekretarze lub pracownicy urzędów tych jednostek. Przy zbywaniu i udostępnianiu nieruchomości samorządowych na rzecz wymienionych osób doszło do nieprawidłowości polegających m.in. na zawieraniu przez zarządy j.s.t. umów majątkowych z uchybieniem obowiązujących procedur postępowania.

Ważniejsze wnioski

– zapewnienie rzetelnej ewidencji księgowej nieruchomości w urzędach j.s.t.,
– planowe gospodarowanie zasobem nieruchomości j.s.t.,
– egzekwowanie należności pieniężnych z tytułu zbywania i udostępniania nieruchomości w obowiązujących terminach i dochodzenie ich w ustalonej wysokości,
– ustalanie cen zbywanych nieruchomości na podstawie ich aktualnej wartości rynkowej, określonej przez uprawnionych rzeczoznawców i zweryfikowane przez zarządy j.s.t. pod względem rzetelności dokonywanych ocen.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Gospodarka budżetowa i inwestycyjna w wybranych placówkach dyplomatycznych	Ocena wykonania planów dochodów i wydatków placówek zagranicznych finansowanych z budżetu Ministerstwa Spraw Zagranicznych, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki środkami przeznaczonymi na inwestycje.	Kontrolą objęto Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ambasadę RP w Berlinie i Konsulat Generalny RP w Chicago.

Synteza

Większych uwag nie nasuwała realizacja planów dochodów i wydatków bieżących skontrolowanych placówek zagranicznych. Dochody placówek ogółem ustalone na 130,7 mln zł zrealizowano w I półroczu 2001 r. w 60%.

Były one rozliczane zgodnie z przepisami, a opłaty za wykonywane czynności pobierane według zatwierdzonych taryf. Wydatki placówek w 2001 r. zostały zaplanowane w budżecie MSZ na 569,1 mln zł i w I półroczu zrealizowane zostały w 50%.

Krytycznie oceniono natomiast gospodarkę środkami przeznaczonymi na inwestycje, w związku z planowaną budową nowej siedziby Ambasady RP w Berlinie. Wydatki poniesione od 1998 r. do listopada 2001 r. wyniosły ponad 16 mln zł i wiązały się głównie z finansowaniem prac projektowych. Koszt przebudowy i modernizacji dotychczasowej siedziby, obliczony w 1998 r. dla obiektu o pow. 7,3 tys. m^2, wynieść miał 24,5 mln zł. Po zmianie koncepcji zakładającej wyburzenie dotychczasowego budynku ambasady i wybudowanie nowego obiektu o pow. 14,5 tys. m^2, koszt ten wzrósł do 168 mln zł. W rezultacie, z powodu braku środków, budowa nie została rozpoczęta, stary gmach ambasady stoi pusty, a jej biura przeniesiono do tymczasowej siedziby o pow. 1,4 tys. m^2. MSZ nie posiadało analiz uzasadniających powiększenie powierzchni nowego budynku ambasady, jak i skutków finansowych tej zmiany. Projekt zatwierdzony został do realizacji przez dyrektora generalnego MSZ w czerwcu 2000 r., mimo braku środków na finansowanie budowy. Stwierdzono też, że konkurs architektoniczny na projekt koncepcyjny budynku ambasady został przeprowadzony z naruszeniem przepisów prawa. Nie dopuszczono m.in. do udziału w nim wszystkich zespołów, które się zgłosiły i spełniały formalne wymogi.

Opisane wyżej ustalenia kontroli uzasadniały postawienie zarzutów o wydatkowanie, z naruszeniem przepisów prawa, łącznie 15.084 tys. zł, z tego 13.436 tys. zł, w związku z realizacją umowy ze spółką projektową oraz 1.648 tys. zł, z tytułu realizacji umów z firmami niemieckimi.

Stwierdzono również, że obiekt zajmowany przez Konsulat Generalny RP w Chicago już w 1995 r., ze względu na „krytyczny stan instalacji sanitarnych i gazowych", kwalifikował się do pilnego remontu, jednak do października 2001 r. prac nie podjęto. Oczekiwanie na remont powoduje dalszą dewastację budynku. W ocenie NIK sytuacja ta wynika z przewlekłości postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na te prace, w tym zwłoki MSZ w sprawie unieważnienia, obarczonych wadami prawnymi, postępowań z lat poprzednich, co uniemożliwiało ogłoszenie kolejnego przetargu, w celu wyłonienia wykonawcy remontu. Za nierzetelność NIK uznała też przekazywanie przez wicedyrektora Biura Administracji MSZ placówce w Chicago, niezgodnych ze stanem faktycznym, informacji o przebiegu załatwiania tych spraw – m.in. o przedkładaniu dyrektorowi generalnemu MSZ stosownych wniosków, dotyczących postępowań przetargowych, mimo że fakty takie w owym momencie nie miały miejsca.

Z ustaleń kontroli wynika ponadto, ze MSZ w I półroczu 2001 r. nie dysponowało rzetelnymi danymi o wykonywaniu budżetu przez placówki zagraniczne. Nie wprowadziło bowiem nowych zasad sporządzania sprawozdań z wykonania budżetu, wymaganych od 1 marca 2001 r. *rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej*. Podstawową przyczyną opóźnienia było nieprzygotowanie merytoryczne pracowników za granicą do prowadzenia ewidencji według nowych zasad, a ponadto brak w placówkach i MSZ komputerowych programów finansowo-księgowych, uwzględniających te zasady.

Ważniejsze wnioski

– zapewnienie sprawnego opracowania i wdrożenia w placówkach zagranicznych i MSZ komputerowych programów finansowo – księgowych, niezbędnych do prawidłowego sporządzania sprawozdań budżetowych,

– dokonanie rzetelnej analizy ekonomicznej budowy ambasady w Berlinie oraz sporządzenie rzetelnego rachunku kosztów tej inwestycji i opracowanie koncepcji jej finansowania,

– doprowadzenie do wykonania prac remontowych w obiektach Konsulatu Generalnego RP w Chicago,

– rozważenie zasadności dalszego zajmowania stanowiska przez wicedyrektora Biura Administracji MSZ.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Funkcjonowanie wewnętrznej kontroli finansowej środków z Unii Europejskiej	Ocena realizacji przez administrację rządową zadań związanych z ustanowieniem i funkcjonowaniem systemu wewnętrznej kontroli środków bezzwrotnych z UE, w tym m.in. ustalenie, czy system funkcjonuje w sposób spójny i ciągły, czy spełnia wymogi Komisji Europejskiej (KE), czy jest zgodny z międzynarodowymi standardami kontroli oraz czy jego rozwiązania nie stwarzają okoliczności korupcjogennych. Kontrola dotyczyła programów PHARE i ISPA.	Kontrolą objęto działalność: Ministra Finansów, Pełnomocnika Rządu ds. Obsługi Środków Finansowych z Unii Europejskiej, Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej (GIKS) oraz jednostek wdrażających programy pomocowe UE: Fundacji „Fundusz Współpracy", Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych, Polskiej Fundacji Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Synteza

W ramach programu PHARE Polsce przyznano w okresie od stycznia 1999 r. do 30 września 2001 r. 892,1 mln euro, z czego na rachunek Narodowego Funduszu Środków z UE, KE przekazała 323,9 mln euro. NIK ustaliła, że Pełnomocnik Rządu, pełniący funkcję NAO (Krajowego Urzędnika Zatwierdzającego) nie posiadał pełnych danych o wysokości środków wydatkowanych na współfinansowanie realizacji programów pomocowych w ramach PHARE.

Kontrola wykazała, że system kontroli finansowej środków unijnych nie był sprawny i spójny. Krytycznie oceniono funkcjonowanie systemu wewnętrznej kontroli w jednostkach wdrażających, ponieważ nie spełniał on wymogów określonych przez Komisję Europejską, m.in. w zakresie funkcjonowania niezależnego audytu wewnętrznego. Kontrola wykazała, że strona polska nie realizowała zadań wynikających z *Porozumienia w sprawie ustanowienia Narodowego Funduszu* zawartego z KE, w zakresie kontroli środków pomocowych przez krajowy organ kontroli finansowej, przekazywania planów kontroli w tym zakresie oraz podsumowań przeprowadzonych kontroli do KE. Zadań tych nie realizowały ani służby Ministerstwa Finansów obsługujące Pełnomocnika Rządu, ani organy kontroli skarbowej. Od 1 stycznia 1999 r. do 30 września 2001 r. Pełnomocnik Rządu nie przeprowadził żadnej kontroli wydatkowania środków pomocowych UE, a urzędy kontroli skarbowej przeprowadziły zaledwie jedną kontrolę w tym zakresie. NIK negatywnie oceniła również, że GIKS nie zrealizował zadania wynikającego z *Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa RP w UE na rok 2000*, dotyczącego utworzenia w jednostkach kontroli skarbowej pionów odpowiedzialnych za kontrole i certyfikacje środków z UE.

W ramach kontroli w Ministerstwie Finansów stwierdzono nikłe zaawansowanie prac nad opracowaniem projektów aktów wykonawczych do *ustawy o finansach publicznych,* dotyczących kontroli finansowej i audytu wewnętrznego, co uniemożliwiało prawidłową realizację zadań komórek audytu.

Ponadto kontrola wykazała, że w ramach jednego z projektów realizowanych ze środków PHARE nie została zawarta, w terminie określonym w *Memorandum Finansowym*, umowa z beneficjentem programu oraz wykonawcami zadań, co spowodowało nieprzekazanie przez KE środków zaplanowanych na realizację przedsięwzięcia w wysokości 8,1 mln euro.

Ważniejsze wnioski

– określenie podziału zadań i zasad współpracy pomiędzy NAO i Generalnym Inspektorem Kontroli Skarbowej w zakresie kontroli środków pochodzących z Unii Europejskiej, w celu realizacji zadań wynikających z postanowień *Porozumienia w sprawie ustanowienia Narodowego Funduszu*,

– przyspieszenie przez Ministra Finansów prac związanych z opracowaniem aktów wykonawczych do *ustawy o finansach publicznych,* dotyczących funkcjonowania wewnętrznej kontroli finansowej i audytu wewnętrznego,

– utworzenie w jednostkach wdrażających programy pomocowe komórek audytu wewnętrznego oraz przeprowadzenie szkoleń dla pracowników tych jednostek w zakresie kontroli środków pomocowych UE,

– ustanowienie przez GIKS w jednostkach organizacyjnych kontroli skarbowej „pionów" odpowiedzialnych za kontrole i certyfikację środków unijnych.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Wykorzystanie pomocy z funduszy partnerskich Unii Europejskiej	Ocena wykorzystania środków z funduszy partnerskich Unii Europejskiej (CPF PHARE), w tym: prawidłowość wyboru przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej projektów finansowanych z tych funduszy, funkcjonowanie nadzoru nad ich realizacją oraz uzyskane efekty.	Kontrolą objęto m.in. UKIE, urzędy organów administracji rządowej, państwowe osoby prawne, inne państwowe jednostki organizacyjne oraz jednostki samorządu terytorialnego będące beneficjentami projektów. Łącznie skontrolowano 30 podmiotów, które dysponowały środkami CPF PHARE.

Synteza

Środki z CPF PHARE, pochodzące ze sprzedaży pomocy rzeczowej przekazanej Polsce przez Komisję Europejską w ramach programu PHARE w 1990 r., odmiennie aniżeli inne środki pomocowe, zostały przekazane do wyłącznej dyspozycji stronie polskiej. Podstawą do utworzenia funduszu CPF PHARE było *memorandum of understanding*, zawarte 30 października 1990 r. między Rządem RP a Komisją Europejską. W drugim takim *memorandum* (z 21 sierpnia 1997 r.) ustalono, że środki funduszu wykorzystane zostaną na sfinansowanie działań ułatwiających spełnienie przez Polskę kryteriów wymaganych przed przystąpieniem do Unii Europejskiej.

W badanym okresie (od 1 września 1997 r. do 31 marca 2001 r.) wydatkowano 163,6 mln zł. Fundacja „Centrum Europejskie - Natolin" otrzymała 57,3 mln zł, ministerstwa i urzędy centralne – 21,3 mln zł, UKIE – 19,5 mln zł, beneficjenci spoza administracji rządowej – 38,2 mln zł, Fundacja „Fundusz Współpracy" – 27,3 mln zł. Odpowiedzialnym za wybór i zatwierdzanie poszczególnych projektów oraz za zarządzanie finansami i kontrolę wykorzystania środków z funduszy partnerskich był Sekretarz KIE, natomiast za sprawdzanie zgodności wydatków z projektem oraz jego budżetem – „Fundusz Współpracy".

Stwierdzono, że UKIE niezgodnie z przeznaczeniem wydatkował 39,3% otrzymanych środków (np. na koszty operacyjne administracji rządowej), „Fundusz Współpracy" - 16,4% (m.in. na zakup powierzchni biurowej, mebli, ubezpieczenie grupowe na życie pracowników), pozostałe badane jednostki – 1,1%. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli gospodarnemu dysponowaniu środkami funduszu nie sprzyjało przyjęte rozwiązanie, zgodnie z którym podmioty odpowiedzialne za kontrolę ich prawidłowego wykorzystania, były zarazem beneficjentami tych środków.

Szczególnie krytycznie oceniono sposób dysponowania środkami CPF PHARE przez UKIE. Po pierwsze brak było systemu informowania potencjalnych beneficjentów o możliwości uzyskania tych środków (np. nie publikowano ogłoszeń prasowych w tej sprawie), po wtóre - nie było ustalonej procedury i kryteriów wyboru projektów do finansowania spośród zgłoszonych wniosków o finansowanie. Występowała zatem dowolność przy wyborze projektów. Fakty te wskazują na zagrożenie korupcją.

Umowy zawarte między „Funduszem Współpracy" a beneficjentem, sfinansowane w całości lub w części ze środków CPF PHARE, nakładały na beneficjenta obowiązek stosowania *ustawy o zamówieniach publicznych* przy nabywaniu towarów i usług. Wyniki kontroli zamówień powyżej 3 tys. euro wykazały, że 11 beneficjentów spośród 17 kontrolowanych udzieliło zamówień z naruszeniem *ustawy o zamówieniach publicznych*, zaś zamówienia udzielone z naruszeniem tych przepisów objęły kwotę 9.195,5 tys. zł.

Ważniejsze wnioski

– zaprzestanie finansowania ze środków CPF PHARE kosztów inwestycyjnych i operacyjnych jednostek zarządzających programami PHARE (w tym „Funduszu Współpracy") oraz administracji rządowej, które nie są bezpośrednio związane z realizacją celów określonych w *memorandum*,

– rozpowszechnianie informacji o możliwości i zasadach korzystania ze środków CPF PHARE, np. przez internet, ogłoszenia prasowe,

– opracowanie i przyjęcie procedury oraz kryteriów wyboru wniosków o dofinansowanie ze środków CPF PHARE,

– zwiększenie przez UKIE i Fundację „Fundusz Współpracy" zakresu i skuteczności kontroli wykorzystania środków funduszu przez ich beneficjentów, zwłaszcza w odniesieniu do respektowania przepisów *ustawy o zamówieniach publicznych*.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Kontrola wewnętrzna w jednostkach samorządu terytorialnego	Zbadanie i ocena organizacji i funkcjonowania komisji rewizyjnych i komórek kontroli wewnętrznej w aparatach pomocniczych organów wykonawczych gmin i powiatów oraz skuteczności kontroli prowadzonych przez te podmioty w sferze udzielania zamówień publicznych.	Kontrolę przeprowadzono w 46 jednostkach samorządu terytorialnego oraz w 17 samorządowych jednostkach organizacyjnych.

Synteza

NIK ujawniła liczne nieprawidłowości w funkcjonowaniu kontroli wewnętrznej w organach samorządu terytorialnego i ich jednostkach. Polegały one głównie na nieskutecznym kontrolowaniu, przez podmioty o których mowa wyżej, prawidłowości udzielania zamówień publicznych. Przyczyną tego stanu były niedostatki w przygotowaniu merytorycznym pracowników wyznaczonych do tych czynności. Skutkiem była relatywnie niska efektywność kontroli, przejawiająca się w nie wykrywaniu licznych przypadków wydatkowania środków publicznych z naruszeniem przepisów prawa. Nieodosobnione były także przypadki nieinformowania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego o ustaleniach kontroli wewnętrznej przyprowadzonych w tych jednostkach.

Zasady i tryb działania komisji rewizyjnych regulowane były przepisami wewnętrznymi. NIK stwierdziła jednak, że nie określono w nich kryteriów, jakimi należy się kierować przy doborze jednostek do kontroli, a także jakie obszary działalności tych jednostek objąć kontrolą oraz w jakiej skali. Nadto, plany kontroli komisji rewizyjnych zawierały jedynie ogólnie sformułowaną problematykę badań, bez określenia terminów ich przeprowadzenia. We wszystkich kontrolowanych przez NIK jednostkach członkami komisji rewizyjnych byli, zgodnie z przepisami prawa, wyłącznie radni. Odnotowano jednak przypadki łączenia członkostwa w komisji z funkcją przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady albo członka zarządu, co było ewidentnym naruszeniem przepisów *ustaw o samorządzie gminnym* i *samorządzie powiatowym*.

Na 46 jednostek samorządu terytorialnego poddanych badaniu NIK, wyodrębnione komórki bądź samodzielne stanowiska pracy kontroli wewnętrznej powołano jedynie w 13 jednostkach. W pozostałych kontrola wewnętrzna miała charakter kontroli funkcjonalnej. Obowiązek jej wykonywania - w stosunku do podległych pracowników - ciążył na kierownikach poszczególnych komórek organizacyjnych. Ponadto niektóre z tych komórek, oprócz realizowania swoich podstawowych zadań, zobowiązane były dodatkowo do kontrolowania innych jednostek. Kontrolowani przez NIK prezydenci, burmistrzowie, wójtowie, w przypadku stwierdzenia nie wyodrębnienia komórek kontroli wewnętrznej, nie negowali takiej potrzeby. Wskazywali wszakże na brak środków, jako przyczynę uniemożliwiającą wprowadzenie takiego rozwiązania. W ani jednej z kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego nie opracowano regulacji, dotyczących kryteriów, jakimi stanowiska kontroli wewnętrznej, bądź podmioty wykonujące kontrolę funkcjonalną, miałyby się kierować przy doborze jednostek do kontroli. Podobnie, nie zakreślono zakresu takich kontroli.

Powyższy stan był niewątpliwie przyczyną, jak ustaliła NIK, że komisje rewizyjne, komórki kontroli wewnętrznej i kontrola funkcjonalna łącznie zbadały wartościowo jedynie około 5% zamówień publicznych udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego objęte kontrolą. NIK, badając przebieg 42 kontroli udzielania zamówień, w 11 przypadkach stwierdziła nierzetelne ich wykonanie. Podczas tych kontroli nie stwierdzono, wbrew faktom potwierdzonym następnie badaniami NIK, zaistniałych nieprawidłowości w stosowaniu przepisów określających zasady, formy i tryb udzielania zamówień. Zaznaczyć należy, że w 5 przypadkach osoby badające prawidłowość procedury udzielenia zamówienia były jednocześnie członkami komisji przetargowych powołanych w ramach postępowania o zamówienia publiczne. Kontrolowały one więc praktycznie swoją działalność, z wiadomymi konsekwencjami dla skuteczności takich kontroli.

Ważniejsze wnioski

– rozważenie, w celu zwiększenia skuteczności kontroli wewnętrznej, utworzenia w urzędach jednostek samorządu terytorialnego wyodrębnionych komórek organizacyjnych lub stanowisk pracy do tych spraw,

– zapewnienie skutecznego nadzoru nad działalnością podmiotów wykonujących kontrolę wewnętrzną, w celu zapewnienia rzetelności wykonywanych przez nich kontroli – w szczególności dotyczących zamówień publicznych,

– podjęcie inicjatywy ustawodawczej dla wyeliminowania możliwości łączenia członkostwa w komisjach rewizyjnych sprawujących kontrolę wewnętrzną z uczestnictwem w udzielaniu zamówień publicznych przez jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Realizacja przez gminy dochodów z podatku od nieruchomości	Zbadanie prawidłowości ustalania i pobierania przez gminy dochodów z podatku od nieruchomości, z uwzględnieniem przestrzegania procedury postępowania podatkowego, prawidłowości wydawanych decyzji, skuteczności egzekucji zobowiązań.	Kontrolą objęto 67 gmin.

Synteza

W wyniku kontroli przeprowadzonej przez NIK w 67 gminach (obejmującej okres od 1 stycznia 1999 r. do 30 czerwca 2001 r.) ujawniono znaczny wzrost zaległości z tytułu podatku od nieruchomości. Na koniec 1999 r. wyniosły one 102,6 mln zł (30,7%), w końcu 2000 r. – 126 mln zł (34,7%), a w I półroczu 2001 r. – 141,3 mln zł (62,2%). Wraz ze wzrostem zaległości podatkowych zmniejszała się skuteczność ich egzekucji. Upomnieniami i tytułami wykonawczymi objęto ok. 40% zaległości. W 1999 r. odzyskano jedynie 21,7% ogólnej kwoty zaległości, w 2000 r. - 14,7%, a w I półroczu 2001 r. – 10,1%. Izba krytycznie oceniła kontrolę terminowości uiszczania rat podatku. Upomnienia wysyłano nawet z kilkumiesięcznym opóźnieniem, zaś tytuły wykonawcze wystawiane były po upływie od 17 do 536 dni licząc od daty doręczenia upomnienia.

We wszystkich skontrolowanych gminach podatnicy występowali o udzielenie ulg w zapłacie podatku. W wyniku 11,4 tys. decyzji pozytywnych (79% ogółu), organy podatkowe gmin przyznały ulgi w wysokości 105,6 mln zł. W ocenie Izby w toku postępowania o udzielenie ulg wystąpiło jednak wiele nieprawidłowości, naruszających przepisy *Ordynacji podatkowej*. Polegały one m.in. na wydaniu decyzji, bez przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w celu ustalenia sytuacji materialnej podatnika, niesporządzaniu protokołów z tego postępowania, a nawet udzielaniu ulg bez podstawy prawnej. Odnotowano także liczne przypadki niezachowania ustawowego, miesięcznego terminu na załatwienie sprawy oraz niezawiadomienie strony o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy.

Z ustaleń kontroli wynika również, że organy podatkowe nie wywiązywały się z obowiązku kontroli u podatników. Wprawdzie zostały one przeprowadzone w 51 gminach, ale objęto nimi zaledwie od 0,2% do 2% ogólnej liczby podatników danej gminy. W 16 gminach nie przeprowadzono ich w ogóle, do czego zobowiązuje *art. 282 Ordynacji podatkowej*.

Zgodnie z *ustawą o podatkach i opłatach lokalnych* z dniem powstania obowiązku podatkowego osoby fizyczne zobowiązane są do złożenia wykazu nieruchomości według ustalonego wzoru, zaś osoby prawne - do odpowiedniej deklaracji. Jedynym organem upoważnionym do określenia stosownych wzorów jest rada gminy, która stanowi o tym w formie uchwały. W większości gmin wzory tych dokumentów nie zostały jednak uchwalone. Stosowano więc druki ustalone przez Ministerstwo Finansów, zakupione w wydawnictwie akcydensowym lub opracowane przez komórki organizacyjne urzędów gmin. Najczęstszą przyczyną nieustalenia tych wzorów - stwierdziła NIK - była błędna interpretacja *art. 41 ustawy o samorządzie gminnym* oraz *art. 6 ust. 6 i ust. 8 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.*

Ważniejsze wnioski

– podjęcie przez Radę Ministrów działań legislacyjnych, zmierzających do znowelizowania *ustawy o podatkach i opłatach lokalnych,* w celu jednoznacznego wskazania rady gminy, jako organu właściwego do określania wzorów wykazów nieruchomości i deklaracji podatkowych,

– bieżące kontrolowanie wpłat z tytułu podatku od nieruchomości, a w razie nieuiszczenia ich w terminach określonych w *ustawie o podatkach i opłatach lokalnych* niezwłoczne wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych,

– przeprowadzanie udokumentowanego postępowania wyjaśniającego, w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego przed wydaniem decyzji w sprawie ulg podatkowych, ze szczególnym uwzględnieniem powoływania podstaw prawnych,

– rozpatrywanie wniosków podatników o przyznanie ulg w ustawowym terminie, powiadamianie stron o przyczynach jego niedotrzymania oraz wskazywanie nowego terminu załatwienia sprawy,

– zwiększenie zakresu i skuteczności kontroli podatkowych, przeprowadzanych w celu sprawdzenia rzetelności i poprawności danych zawartych w deklaracjach i wykazach nieruchomości.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Gospodarka budżetowa wybranych placówek zagranicznych	Ocena realizacji budżetu przez placówki zagraniczne Ministerstwa Spraw Zagranicznych, z uwzględnieniem dochodów uzyskiwanych przez służbę konsularną, jak również wydatków poniesionych w związku z planowanym wprowadzeniem ruchu wizowego między Polską a Białorusią, Rosją i Ukrainą.	Kontrolę przeprowadzono w MSZ i 6 placówkach zagranicznych: ambasadach RP w Ałmaty, Mińsku, Moskwie i Kijowie oraz konsulatach generalnych RP w Grodnie i Kijowie.

Synteza

Z ustaleń kontroli wynika, że zbiorcze sprawozdania budżetowe sporządzane przez MSZ nie odzwierciedlały rzeczywistych kwot dochodów i wydatków. Przede wszystkim nie były one kompletne, np. w sprawozdaniu za III kwartał 2002 r. brakowało danych o realizacji budżetu przez 9 placówek zagranicznych. Krytyczne uwagi dotyczyły także rzetelności sprawozdań sporządzanych przez placówki odnotowano m.in. przypadki kwalifikowania do dochodów niewykorzystanych środków budżetowych na wydatki w roku poprzednim.

Plan dochodów MSZ w rozdziale pn. „Placówki zagraniczne" na kwotę 96,2 mln zł, został w ciągu trzech kwartałów 2002 r. zrealizowany w 98,7%. W strukturze dochodów dominujący udział, tj. 71,7%, miały wpływy z opłat za czynności konsularne. W opinii NIK, służba konsularna sprawnie wykonywała czynności związane z realizacją dochodów i rzetelnie ewidencjonowała uzyskiwane wpływy, pochodzące w większości z wydawanych paszportów i wiz. Zaznaczyć jednak należy, że choć placówki posiadały pełną ewidencję udzielanych wiz to niektóre z nich nie były w stanie przedstawić prawidłowego rozliczenia naklejek wizowych, co może wskazywać na nieskuteczne funkcjonowanie kontroli wewnętrznej.

Stwierdzono też, że podczas kontroli, tj. w listopadzie 2002 r. zaawansowanie prac mających na celu przygotowanie polskich urzędów konsularnych na Białorusi, w Rosji i Ukrainie do obsługi ruchu wizowego, po wprowadzeniu wiz z dniem 1 lipca 2003 r., nie gwarantowało pełnego wykonania tych zadań. O skali nowych zadań służby konsularnej świadczą szacunki, które przewidują iż w ciągu roku Konsulat Generalny RP w Kijowie będzie wydawał 300 tys. wiz (obecnie 2 tys.), Wydział Konsularny Ambasady RP w Mińsku 130 tys. wiz (obecnie 11 tys.), a Konsulat Generalny RP w Grodnie - 75 tys. wiz (obecnie 13 tys.).

W harmonogramie prac związanych z wprowadzeniem wiz dla obywateli Białorusi, Rosji i Ukrainy zaplanowano do końca 2002 r. zakończenie budowlanych prac adaptacyjnych we wszystkich placówkach konsularnych w tych krajach, przeszkolenie personelu kierowanego do pracy w tych urzędach, a do 30 kwietnia 2003 - zainstalowanie i uruchomienie systemów informatycznych. Tymczasem, jak stwierdziła NIK, spośród 12 urzędów objętych przygotowaniami do wprowadzenia wiz, w 11 placówkach do połowy listopada 2002 r. prace nie zostały rozpoczęte. Nie budził natomiast uwag przebieg procedur związanych z zakupem niezbędnego sprzętu komputerowego. W tej sprawie trzeba mieć jednak na uwadze, że zainstalowanie go będzie możliwe dopiero po zakończeniu budowlanych prac adaptacyjnych w ambasadach i konsulatach.

Ponadto NIK odnotowała zagrożenia w opracowywaniu programu informatycznego wspomagającego wydawanie wiz, co może znacznie utrudnić zainstalowanie go przed 1 lipca 2003 r. i przeszkolenie pracowników wyznaczonych do jego obsługi.

Ważniejsze wnioski

– kontynuowanie prac mających na celu terminowe wykonanie zadań związanych z wprowadzeniem ruchu wizowego z Białorusią, Rosją i Ukrainą, zwłaszcza adaptacyjno - budowlanych i związanych z uruchomieniem specjalistycznego systemu informatycznego,

– przygotowanie alternatywnych rozwiązań obsługi wydawania wielokrotnie zwiększonej liczby wiz, jeśli niemożliwe okaże się zakończenie, do końca czerwca 2003 r., wszystkich prac przygotowawczych,

– terminowe przeprowadzenie szkoleń personelu w obsłudze komputerowego systemu wizowego,

– zapewnienie rzetelnego sporządzania sprawozdań budżetowych,

– zapewnienie skutecznej kontroli wewnętrznej ewidencjonowania i rozliczenia wydawanych wiz.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Dokonywanie zwrotów podatku od towarów i usług	Ocena funkcjonowania systemu zwrotów bezpośrednich podatku od towarów i usług na rzecz podatników tego podatku.	Kontrolę przeprowadzono w 36 urzędach skarbowych oraz u 85 przedsiębiorców – podatników podatku od towarów i usług.

Synteza

W wyniku kontroli stwierdzono, że dokonywanie zwrotów podatku od towarów i usług obarczone było wieloma nieprawidłowościami. Łączna kwota uszczupleń ujawnionych w badanym okresie (od 1 stycznia 1999 r. do 30 czerwca 2001 r.) przez skontrolowane urzędy

skarbowe, inspektorów kontroli skarbowej oraz kontrolerów NIK wyniosła 73,8 mln zł. W 13 podmiotach gospodarczych stwierdzono wręcz wyłudzenie podatku w wysokości 7 mln zł. Proceder ten był możliwy dzięki fikcyjnym fakturom, wystawianych z reguły przez nieistniejące firmy. Wyłudzanie podatku w wysokości 1.503,1 tys. zł ujawniono także w 3 zakładach pracy chronionej (spośród 17 skontrolowanych).

Ograniczone możliwości organizacyjne i kadrowe urzędów skarbowych były podstawową przyczyną przeprowadzania kontroli podatkowych głównie w przypadkach, gdy podatnik wykazał w deklaracji, po raz pierwszy, zwrot podatku w wysokości przekraczającej 1 mln zł lub jeśli suma kwot podatku wykazanych przez niego do zwrotu w roku kalendarzowym przekroczyła 1 mln zł. W 17 urzędach stwierdzono jednak co najmniej 310 przypadków, kiedy nie przeprowadzono takiej kontroli, zaś w jednym zwroty podatku - bez względu na ich kwotę - następowały bez uprzedniego sprawdzenia ich zasadności w postępowaniu kontrolnym. Izba zwróciła uwagę, że 12 spośród 13 przypadków wyłudzeń, ustalonych przez inspektorów kontroli skarbowej w podmiotach deklarujących wysokie zwroty podatku, dotyczyło znacznych kwot, jednakże nie przekraczających 1 mln zł. Źródłem uszczupleń podatkowych było także zawieranie, między podmiotami powiązanymi kapitałowo lub rodzinnie, transakcji pozornych lub znacznie odbiegających wartościowo od innych o zbliżonym zakresie. Tego rodzaju sytuację ujawniono w 6 podmiotach, zaś uszczuplenia podatkowe z tego tytułu wyniosły 3,3 mln zł.

Z ustaleń kontroli wynika także, że podatnicy mieli niejednokrotnie problemy interpretacyjne, związane z ustaleniem daty powstania obowiązku podatkowego. Wprawdzie *ustawa o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym* określa w art. 6. ust. 1 moment powstania tego obowiązku, jednak w ustawie oraz w aktach wykonawczych określone zostały 22 przypadki, w których moment powstania obowiązku jest inny, niż określony w przytoczonym wyżej przepisie. Problemy interpretacyjne dotyczyły również określenia terminu, w którym może nastąpić obniżenie podatku należnego o kwotę podatku naliczonego przy nabyciu towarów i usług.

Nieprawidłowości w zakresie obniżania podatku należnego o podatek naliczony wynikający z faktur zakupu lub czynszu za użytkowanie (leasing) samochodów zarejestrowanych jako ciężarowe, inspektorzy kontroli skarbowej stwierdzili w 5 skontrolowanych podmiotach, zaś uszczuplenia z tego tytułu wyniosły ok. 14 mln zł. W ocenie NIK, odliczenia podatku od towarów i usług, które następnie zostały zakwestionowane przez inspektorów kontroli skarbowej, miały swoje źródło w niejednolitych zasadach stosowania odpowiednich przepisów.

Z tytułu nieterminowych zwrotów podatku skontrolowane urzędy skarbowe zapłaciły w 1999 r. odsetki w wysokości prawie 1,8 mln zł, a w 2000 r. – 8,9 mln zł, przy czym stwierdzono, że w 9 urzędach miały miejsce 33 przypadki zwrotu podatku po terminie i nieprzekazania z tego tytułu należnych podatnikom odsetek. Zarazem w 4 urzędach ujawniono, że w 22 przypadkach dokonano zwrotu podatku podatnikom już po 2-10 dniach od złożenia rozliczenia, bez ich wniosku, a nawet wtedy, gdy wcześniej posiadali oni zaległości podatkowe. Praktyka ta świadczyła, zdaniem Izby, o nierównym traktowaniu podmiotów.

Ważniejsze wnioski

– wdrożenie, w szerszym niż dotychczas zakresie, procedur kontroli zwrotów podatku w kwotach poniżej 1 mln zł,

– ograniczenie, w celu uproszczenia systemu rozliczania podatku od towarów i usług, liczby szczególnych przypadków, kiedy moment powstawania obowiązku podatkowego jest inny, niż określony w *art. 6 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym*,

– zapewnienie jednolitości w stosowaniu przepisów prawa w postępowaniach podatkowych.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Zakupy inwestycyjne i wyposażenia w urzędach wojewódzkich i urzędach marszałkowskich – w latach 2000 –2001 (I półrocze)	Ocena zakupów inwestycyjnych i wyposażenia w urzędach wojewódzkich i marszałkowskich, w tym ich zgodność z planami finansowymi i potrzebami, rzetelność ewidencji i sprawozdawczości, przestrzeganie przepisów *ustawy o zamówieniach publicznych*.	Kontrolą objęto 16 urzędów wojewódzkich i 16 marszałkowskich, zakłady obsługi 3 urzędów wojewódzkich oraz wojewódzki ośrodek informatyki.

Synteza

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości w 86% badanych jednostek, przy czym występowały one z większym nasileniem w urzędach marszałkowskich. Polegały one głównie na nieoszczędnym wydatkowaniu środków publicznych, nierzetelnym prowadzeniu ewidencji księgowej, realizacji zamówień publicznych z naruszeniem obowiązujących procedur.

W badanym okresie nieprawidłowe wydatki wyniosły 3,6 mln zł, zaś z naruszeniem przepisów prawa wydatkowano 2,3 mln zł. W zdecydowanej większości urzędów (13 wojewódzkich i 12 – marszałkowskich) nie opracowano szczegółowych planów zakupów inwestycyjnych i rzeczowych. Z kolei w 8 urzędach wojewódzkich i 4 marszałkowskich realizowano wydatki niezgodnie z przyjętymi założeniami, przekraczając planowane kwoty lub realizując wydatki nieujęte w planach. W ocenie NIK, fakty te wskazywały na niestaranne opracowywanie planów rzeczowo-finansowych oraz niezadowalającą dyscyplinę w wydatkowaniu środków według ustalonych wcześniej reguł i priorytetów.

Z ustaleń kontroli wynika, że zakupy inwestycyjne i wyposażenia często realizowane były w urzędach wojewódzkich równolegle przez wewnętrzne komórki organizacyjne oraz gospodarstwa pomocnicze, powołane do bieżącej obsługi urzędów. Przyczyną takiego stanu był brak jednoznacznych regulacji, określających zadania jednostek organizacyjnych urzędów i ich gospodarstw pomocniczych. Sytuacja ta może mieć niekorzystny wpływ na ustalenie i egzekwowanie odpowiedzialności osobistej za podejmowane działania.

W 4 (2 wojewódzkich i 2 marszałkowskich) urzędach stwierdzono naruszenie wewnętrznych zasad dokonywania zakupów, przez ich realizację bez wymaganego uzasadnienia, bez akceptacji osób odpowiedzialnych za określone działania lub na podstawie ustnych poleceń osób zajmujących kierownicze stanowiska. W badanym okresie kwota wydatków poniesionych z naruszeniem zasad, o których mowa wyżej, wyniosła 358,9 tys. zł. W 5 (3 wojewódzkich i 2 marszałkowskich) urzędach wydatki na zakupy inwestycyjne oraz materiały i wyposażenie (w łącznej wysokości 283,3 tys. zł) zaewidencjonowane zostały z naruszeniem obowiązujących zasad klasyfikacji budżetowej.

Niewystarczające rozpoznanie potrzeb powodowało niejednokrotnie nieuzasadnione zakupy, czego skutkiem było niepełne wykorzystywanie majątku lub nadmierne zapasy. Nadmierne zakupy (na łączną kwotę 816,6 tys. zł) lub dokonane bez właściwego uzasadnienia ujawniono w 6 urzędach wojewódzkich.

Dodać ponadto należy, że w przypadku 7 województw stwierdzono nieprawidłowości w procesie przekazywania przez administrację rządową - w związku z reformą administracyjną kraju - mienia organom samorządu terytorialnego. Polegały one m.in. na błędnym dokumentowaniu i ewidencjonowaniu przejmowanego mienia przez służby księgowe urzędów marszałkowskich oraz opieszałym wydawaniu przez wojewodów decyzji w sprawie przekazania mienia tym jednostkom.

Ważniejsze wnioski

– opracowanie i wdrożenie przejrzystych regulacji określających zakres zadań powierzonych wewnętrznym jednostkom organizacyjnym odpowiedzialnym za realizację zakupów rzeczowych oraz gospodarstwom pomocniczym, w celu stworzenia warunków umożliwiających ustalenie i egzekwowanie odpowiedzialności personalnej za podejmowane działania,

– zapewnienie przez kierowników kontrolowanych urzędów skutecznego nadzoru i kontroli nad działalnością podległych komórek organizacyjnych, odpowiedzialnych za gospodarowanie środkami publicznymi, przeznaczonymi na finansowanie zakupów rzeczowych, zarządzanie posiadanym majątkiem i prowadzenie ewidencji księgowej,

– wzmocnienie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nadzoru nad działalnością wojewodów, w zakresie wykonywania powierzonych im zadań związanych z przekazywaniem mienia jednostkom samorządu województw, głownie w celu zapewnienia tym jednostkom stałych siedzib.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Funkcjonowanie nadzoru nad publicznym obrotem papierami wartościowymi w latach 1998 - 2000	Ocena funkcjonowania nadzoru nad publicznym obrotem papierami wartościowymi, jako gwarancji bezpieczeństwa inwestowania na rynku kapitałowym.	Kontrolą objęto: Komisję Papierów Wartościowych i Giełd (KPWiG), Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych SA (KDPW SA), Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie (GPW SA) i działalność Prezesa Rady Ministrów, w zakresie dotyczącym sprawowania nadzoru nad wykonywaniem zadań przez Komisję Papierów Wartościowych i Giełd.

Synteza

Z ustaleń kontroli wynika, że zarówno KPWiG, jak też KDPW i GPW, nadzór nad publicznym obrotem papierami wartościowymi sprawowały prawidłowo, a stwierdzone uchybienia nie narażały w istotny sposób bezpieczeństwa inwestowania na rynku kapitałowym. Zasady konkurencji i reguły uczciwego obrotu papierami, dzięki nadzorowi tych instytucji, były dotrzymywane. Nadzór nad publicznym obrotem papierami wartościowymi skupiał się na trzech grupach podmiotów – emitentach papierów, jednostkach pośredniczących w obrocie walorami i instytucjach regulujących ten segment rynku kapitałowego.

Nadzór nad emitentami koncentrował się na procedurach dopuszczania papierów do obrotu publicznego i giełdowego oraz na wykonywaniu przez nich obowiązków informacyjnych. Przeprowadzona przez Izbę kontrola postępowań o dopuszczenie papierów wartościowych do obrotu publicznego i giełdowego nie stwierdziła przypadków naruszeń *Prawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi,* ani też *Regulaminu giełdy*. W ocenie NIK, rzetelnie był też sprawowany nadzór nad wywiązywaniem się emitentów z obowiązków informacyjnych. Ustalono, że KPWiG analizowała nadsyłane przez emitentów raporty okresowe i bieżące oraz informacje wymagane *Prawem o publicznym obrocie papierami wartościowymi*. W 4 przypadkach stwierdzonych nieprawidłowości KPWiG podjęła postępowania administracyjne zakończone karami pieniężnymi dla emitentów. W latach 1998 – 2000, by stwierdzić, czy nie doszło do naruszenia obowiązków informacyjnych, KPWiG wszczęła 57 postępowań administracyjnych. Żadne z rozstrzygnięć nie nasuwało uwag. W przypadkach podejrzenia popełnienia przestępstwa, KPWiG kierowała zawiadomienia do prokuratury.

Nadzór nad podmiotami pośredniczącymi w obrocie papierami wartościowymi ma na celu zapewnienie jego bezpieczeństwa. Kontroli poddawana jest w szczególności sytuacja finansowa jednostek prowadzących działalność maklerską oraz proces wydawania zezwoleń na tę działalność. Spośród 65 postępowań KPWiG o udzielenie zezwolenia, bądź rozszerzenie zakresu zezwolenia na prowadzenie działalności maklerskiej, NIK skontrolowała 17 odnotowując, że 12 zakończonych zostało decyzjami pozytywnymi, 2 odmownymi, zaś w 3 przypadkach postępowanie umorzono. Decyzje odmowne podyktowane zostały obawą, ze wnioskodawcy nie dają rękojmi należytego wykonywania działalności maklerskiej. W ani jednym ze zbadanych przypadków Izba nie dopatrzyła się nieprawidłowości w działaniu KPWiG.

NIK skontrolowała także sposób wykonywania nadzoru nad działaniem podmiotów regulujących sferę publicznego obrotu papierami wartościowymi oraz tworzących ramy organizacyjne dla jego funkcjonowania. Zgodnie z *Prawem o publicznym obrocie papierami wartościowymi*, nadzór nad Komisją Papierów Wartościowych i Giełd należał do kompetencji Prezesa Rady Ministrów. Z kolei KPWiG nadzorowała Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie, Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych i Centralną Tabelę Ofert. Izba ustaliła, ze w latach 1998 - 2000 nadzór Prezesa Rady Ministrów nad działalnością KPWiG wykonywany był głównie przez analizę i opiniowanie, przez właściwe departamenty Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, dokumentów dotyczących funkcjonowania KPWiG. Kancelaria tworząc komputerową bazę danych o instytucjach nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów miała możliwość bieżącego monitorowania działalności KPWiG, w tym również rejestrowania informacji dotyczących potencjalnych nieprawidłowości w jej funkcjonowaniu. Zdaniem NIK, wraz z przeniesieniem znowelizowaną *ustawą o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów (...)* zadań nadzorczych wobec KPWiG na Ministra Finansów, należy zgromadzony w bazie Kancelarii zasób danych dotyczących KPWiG bezwzględnie przekazać do Ministerstwa Finansów.

Ważniejsze wnioski

– rozważenie nowelizacji *Prawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi* i upoważnienie KPWiG do wydawania zaleceń pokontrolnych i określania terminów ich realizacji,

– rozważenie możliwości rozszerzenia uprawnień KPWiG o ściganie czynów stanowiących naruszenie *Prawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi*.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Funkcjonowanie systemu egzekwowania ubezpieczeń obowiązkowych	Ocena przestrzegania obowiązku zawierania ubezpieczeń obowiązkowych przez podmioty do tego zobowiązane oraz skuteczności egzekwowania tego obowiązku.	Kontrolą objęto 61 jednostek, w tym m.in. Ministerstwa: Finansów, Sprawiedliwości, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń, starostwa powiatowe, urzędy gmin, komendy policji, placówki Straży Granicznej i oddziały celne.

Synteza

Do ubezpieczeń obowiązkowych *ustawa o działalności ubezpieczeniowej* zaliczyła 4 kategorie ubezpieczeń: odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych, budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych, odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego, a także inne ubezpieczenia przewidziane ustawami lub ratyfikowanymi przez RP umowami międzynarodowymi. Według danych GUS, liczba polis wystawionych w ramach ubezpieczeń obowiązkowych wynosiła na koniec 1999 r. 16,9 mln o wartości składek 4.215,3 mln zł, zaś na koniec 2000 r. – odpowiednio 16,2 mln polis o wartości 4.363,2 mln zł. Wśród ubezpieczeń obowiązkowych dominują ubezpieczenia komunikacyjne (wartościowo ponad 93% wszystkich ubezpieczeń tej kategorii). W przypadku niezawarcia ubezpieczenia obowiązkowego Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny nalicza i pobiera opłaty karne. Z danych Funduszu wynika, ze w latach 1999-2001 uzyskał on 107 tys. informacji o stwierdzeniu braku ubezpieczenia obowiązkowego, z których ponad 101 tys. dotyczyło ubezpieczeń komunikacyjnych, 5 tys. - ubezpieczenia OC rolników, a trzy informacje - obowiązkowego ubezpieczenia notariuszy. Spośród tych wszystkich przypadków - 21,5% ujawnił sam Fundusz, pozostałe zaś organy uprawnione do prowadzenia w tym przedmiocie kontroli.

W 2000 r. zawarto 13 mln ubezpieczeń OC komunikacyjnych. Według danych GUS zarejestrowanych było w tym czasie 14,1 mln pojazdów. Oznacza to, że przynajmniej 7,7% właścicieli pojazdów zlekceważyło obowiązek zawarcia tego rodzaju ubezpieczenia.

Do prowadzenia kontroli zawarcia komunikacyjnego OC zobowiązana została policja, uprawnienia takie posiadają też służby celne i Straż Graniczna. W opinii NIK, policja prawidłowo wywiązywała się ze swego obowiązku, sprawdzając dokumenty potwierdzające zawarcie ubezpieczenia podczas rutynowych kontroli drogowych. W latach 1999-2001 policja przesłała do UFG przeszło 78 tys. zawiadomień o stwierdzeniu braku OC. Natomiast kontrole prowadzone przez SG i służby celne nie były skuteczne. NIK stwierdziła przypadki odprawiania aut bez ważnego OC lub bez uiszczonej kary na rzecz UFG, a także nieinformowania go o stwierdzonych przypadkach nieopłacenia OC.

Istotne znaczenie dla zwiększenia skuteczności egzekwowania obowiązku zawierania ubezpieczenia OC miałoby utworzenie Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK), zawierającej m.in. informacje dotyczące umów ubezpieczeniowych, jednak w jej organizowaniu występują poważne opóźnienia. Wynikają one m.in. z potrzeby nowelizacji *Prawa o ruchu drogowym* i rozszerzenia go o zasady precyzujące funkcjonowanie ewidencji oraz z powodu niewystarczających środków finansowych przeznaczanych dotychczas na ten cel. Zdaniem NIK dotrzymanie przez MSWiA, przypadającego na 1 stycznia 2004 r., terminu uruchomienia CEPiK jest zagrożone.

Porównanie ilości zawartych w latach 1999-2000 rolniczych ubezpieczeń obowiązkowych z liczbą gospodarstw wskazuje, że ubezpieczenie OC zawarło niespełna 83% zobowiązanych, a od ognia i zdarzeń losowych - 85%. Większość starostów i zarządów gmin nie dysponowało wykazami rolników zobowiązanych do zawarcia umów ubezpieczenia. Kontroli zawierania tych ubezpieczeń więc nie planowano i w konsekwencji kontroli takich w ogóle nie wykonywano.

Izba ujawniła również, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie korzystało ze swych uprawnień i nie prowadziło kontroli zawierania obowiązkowych ubezpieczeń przez adwokatów, radców prawnych i notariuszy.

Ważniejsze wnioski

– wprowadzenie obowiązkowej kontroli posiadania OC dla przekraczających granicę państwa,
– rozszerzenie prawa do kontroli posiadania OC na organy zajmujące się rejestracją pojazdów,
– przyspieszenie prac nad stworzeniem Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców,
– wprowadzenie obowiązku kontroli przez starostów i zarządy gmin zawierania wszystkich rolniczych ubezpieczeń obowiązkowych,
– powierzenie obowiązku kontroli zawierania obowiązkowych ubezpieczeń zawodowych organizacjom samorządowym poszczególnych korporacji zawodowych.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Stan przygotowań do prywatyzacji Powszechnej Kasy Oszczędności Banku Polskiego SA	Ocena opracowania strategii prywatyzacyjnej, z uwzględnieniem realizacji programu naprawczego i dokonanych dotychczas działań mających na celu komercjalizację tego banku.	Kontrolą objęto: Ministerstwo Skarbu Państwa, Narodowy Bank Polski i Powszechną Kasę Oszczędności Bank Polski SA.

Synteza

Z ustaleń kontroli wynika, że mimo wyrażenia przez Radę Ministrów zgody na prywatyzacją PKO BP, stan przygotowań do jej przeprowadzenia jest niewystarczający. Nie określono bowiem w szczególności możliwych wariantów, jasnych celów oraz strategii prywatyzacji.

Rada Ministrów *rozporządzeniem w sprawie przekształcenia Powszechnej Kasy Oszczędności Banku Państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa* zdecydowała o dokonaniu tej zmiany i powołaniu Powszechnej Kasy Oszczędności Banku Polskiego SA. Przekształcenie to było niezbędnym warunkiem do rozpoczęcia procesu prywatyzacji. PKO BP SA została wpisana do rejestru handlowego 12 kwietnia 2000 r. W ocenie NIK proces przekształcenia nie został jednak należycie przygotowany. Nie uniknięto zagrożeń zakłócających jego przebieg. W szczególności zaś nieprzygotowano się do sporządzenia bilansu przekształcenia - na dzień uzyskania wpisu spółki do rejestru. Zgodnie z *ustawą o rachunkowości* bilans zamknięcia PKO-BP SA powinien zostać sporządzony na dzień 11 kwietnia 2000 r. Został on natomiast przygotowany dopiero na 30 kwietnia, co mogło stanowić podstawę do kwestionowania prawidłowości dokonania przekształcenia.

Z końcem 2000 r. Ministerstwo Skarbu Państwa przystąpiło do prac nad przygotowaniem programu strategii prywatyzacji PKO BP SA. Przygotowany i zaaprobowany przez Radę Ministrów dokument zawierał – w opinii NIK – istotne braki. Po unieważnieniu przez MSP przetargu na wybór doradcy prywatyzacyjnego, który miał opracować strategię prywatyzacji, Ministerstwo samo przygotowało projekt tej strategii oraz wniosek o wyrażenie przez Radę Ministrów zgody na sprywatyzowanie banku.

Wniosek, o którym mowa wyżej, nie został jednak poprzedzony kompleksową analizą możliwych wariantów prywatyzacji. Za podstawową jego wadę należy uznać brak jednoznacznego określenia głównego celu prywatyzacji banku. Szczegółowa analiza tego dokumentu pozwalała wysnuć co najwyżej przypuszczenie, że największą wagę przywiązuje się do dokapitalizowania banku i zachowania jego narodowego charakteru. Przyjęto bowiem założenie, że 51% akcji PKO BP SA zostanie zachowane przez Skarb Państwa. Strategia prywatyzacji polegać miała na sprzedaży do 34% akcji w ofercie publicznej w podwyższonym - ale o nieznaną wielkość - kapitale akcyjnym. Nie określono jednak, nawet w przybliżeniu, potrzeb kapitałowych banku. W rezultacie KERM nie rekomendował Radzie Ministrów tego dokumentu, zobowiązując wnioskodawcę m.in. do uzasadnienia formy i zakresu prywatyzacji, określenia potrzeb kapitałowych, a także ustalenia harmonogramu przebiegu prywatyzacji.

Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów przyjął dopiero poprawioną wersję wniosku. Przedłożona strategia zakładała m.in. sprzedaż do 30% akcji w ofercie publicznej, udostępnienie 15% akcji pracownikom oraz podwyższenie w latach 2001-2005 kapitału akcyjnego PKO BP SA o ok. 10%. Nie przedstawiono jednak argumentów przemawiających za rezygnacją z przeprowadzenia kompleksowej analizy możliwych wariantów prywatyzacji. Nie wskazano też, w jaki sposób prywatyzacja miałaby doprowadzić do realizacji celów cząstkowych, takich jak: wzmocnienie struktury organizacyjnej i finansowej, usprawnienie działalności operacyjnej, polepszenie płynności finansowej i rentowności.

Mimo zaakceptowania przez Radę Ministrów wniosku o wyrażenie zgody na prywatyzację PKO BP SA w opinii NIK istnieje potrzeba ponownego przeanalizowania strategii dalszego postępowania z tym bankiem, w szczególności należy precyzyjnie określić rolę, jaką ma on pełnić w polskim systemie bankowym i na tej podstawie wskazać najkorzystniejszy sposób jego prywatyzacji.

Ważniejsze wnioski

– ponowne przeanalizowanie i dokonanie oceny możliwych wariantów strategii prywatyzacji PKO BP SA,
– wykorzystanie przy przygotowaniu strategii prywatyzacyjnej, w szerszym niż dotychczas zakresie, analiz i opracowań wykonywanych przez podmioty zewnętrzne i PKO BP SA.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Wprowadzanie i funkcjonowanie systemów informatycznych w jednostkach resortu finansów	Ocena prawidłowości wdrażania i funkcjonowania systemów informatycznych w Ministerstwie Finansów i jednostkach organizacyjnych służb skarbowych, w tym m.in. wpływu stanu komputeryzacji na skuteczność ściągania podatków.	Kontrolą objęto 39 jednostek: Ministerstwo Finansów, 8 izb skarbowych, 22 urzędy skarbowe, 8 urzędów kontroli skarbowej.

Synteza

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie oceniła tempo informatyzacji w resorcie finansów. W okresie 12 letniej budowy informatycznego systemu podatkowego w urzędach skarbowych stworzono zaledwie jego podstawy. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli na opóźnienia złożyło się kilka przyczyn, m.in. brak jednolitej koncepcji systemu i skutecznej koordynacji przedsięwzięć informatycznych w skali resortu, częste zmiany kadrowe w Ministerstwie Finansów, a także niestabilność prawa podatkowego.

Jedną z przyczyn opóźnień w dostosowaniu systemu informatycznego do licznych zmian w prawie podatkowym był wadliwy obieg dokumentów związanych z tymi zmianami. Mimo iż ustawy podatkowe zmieniały się wielokrotnie, zmiany systemu POLTAX oraz jego podsystemów wynikające ze zmian w prawie, nie zawsze były implementowane - przed terminem wejścia tego prawa w życie. Departament odpowiedzialny za systemy informatyczne resortu brał wprawdzie udział we wstępnym opiniowaniu projektów aktów prawnych, jednak ostateczne konsultacje dotyczące zmian w przepisach odbywały się już bez udziału przedstawicieli Departamentu Informatyki. Uniemożliwiało to wcześniejsze przygotowanie stosownych zmian w systemie informatycznym.

Budowę systemu REJESTRACJA rozpoczęto już w latach 1993 – 1994, a wprowadzanie danych do Krajowej Ewidencji Podatników nadal ogranicza się do nadawania numerów NIP bez możliwości weryfikacji i bieżącej aktualizacji tych danych. Pełna sprawność centralnego rejestru została zaplanowana dopiero na rok 2004.

Do czasu zakończenia kontroli (III kwartał 2002 r.) nie zbudowano podsystemu wspomagającego pracę kontroli skarbowej, umożliwiającego trafne typowanie do kontroli podatników nie wywiązujących się z obowiązków podatkowych, a także uzyskanie o nich pełnych danych - przed rozpoczęciem czynności kontrolnych. Wdrożenie systemu KONTROLA Ministerstwo Finansów przewiduje dopiero w roku 2005. W ocenie NIK, skuteczność kontroli skarbowej byłaby wyższa, gdyby wcześniej wdrożono poszczególne podsystemy systemu POLTAX.

Krytyczne uwagi NIK dotyczyły także niepełnego wykorzystania danych informatycznych systemu POLTAX na potrzeby kontroli podatników, prowadzonej przez urzędy kontroli skarbowej. Nie posiadały one bowiem bezpośredniego dostępu do POLTAX-u, a więc i do centralnego rejestru Krajowej Ewidencji Podatników. Urzędy kontroli skarbowej zostały wprawdzie włączone od 2001 r. do uruchomionej przez Ministerstwo Finansów sieci WAN, ale umożliwiło to im jedynie korzystanie z poczty elektronicznej wewnątrz resortu i dostęp do internetu.

Obsługa zagadnień informatycznych w resorcie finansów odbywała się od lat w oparciu o nieformalną strukturę organizacyjną. Zadania z zakresu komputeryzacji aparatu skarbowego były w znacznej mierze realizowane przez Zespół ds. Informatyzacji Systemu Podatkowego w Izbie Skarbowej w Warszawie, nie zaś przez Departament Informatyki Ministerstwa Finansów. Oznacza to, że statutowe zadania Ministerstwa realizowała w rezultacie jednostka mu podległa.

Ważniejsze wnioski

– zlikwidowanie barier organizacyjnych opóźniających wprowadzanie zmian w systemie informatycznym, m.in. przez usprawnienie obiegu dokumentów związanych ze zmianami legislacyjnymi w zakresie prawa podatkowego i udziału Departamentu ds. Informatyzacji resortu w przygotowywaniu tych zmian,

– pełne wykorzystanie sieci rozległej (WAN) na potrzeby wszystkich jednostek organizacyjnych resortu,

– bieżące aktualizowanie Krajowej Ewidencji Podatników, niezbędnej do prawidłowego funkcjonowania systemu informatycznego wykorzystywanego w celu windykacji należności,

– zapewnienie wykonywania przez Ministerstwo Finansów, w ramach własnej struktury organizacyjnej, statutowych zadań dotyczących informatyzacji podległych jednostek organizacyjnych.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Regulacja obrotu z zagranicą towarami rolno–spożywczymi i wyrobami przemysłu lekkiego	Ocena ustanowienia administracyjnych regulacji obrotu w przywozie - tzw. kontyngentów i plafonów, prawidłowości ich rozdysponowania i monitorowania, automatycznej i nieautomatycznej rejestracji obrotów na niektóre towary, a także funkcjonowania kontroli celnej towarów odprawianych na podstawie pozwoleń przywozu.	Kontrolą objęto: Ministerstwo Gospodarki, Agencję Rynku Rolnego, Główny Urząd Ceł i 4 urzędy celne.

Synteza

Kontyngenty taryfowe na niektóre towary rolno–spożywcze Rada Ministrów ustanowiła w 2001 r., w ramach Porozumienia WTO i umów międzynarodowych z UE i CEFTA. Plafony taryfowe Rada Ministrów ustanowiła, w tym samym roku, na wniosek Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, uzasadniony pogarszającą się sytuacją na krajowym rynku towarów rolnych, głównie zbóż.

Kontyngenty taryfowe, jak ustaliła Najwyższa Izba Kontroli, zostały rozdysponowane przez Ministra Gospodarki i Prezesa Agencji Rynku Rolnego zgodnie z *kodeksem celnym* oraz stosownymi rozporządzeniami Ministra Gospodarki. Zastosowanie plafonów taryfowych Izba oceniła pozytywnie, jako instrument stabilizujący rynek rolny. Przyjęte w rozporządzeniach Rady Ministrów wielkości kontyngentów oraz preferencyjne stawki celne odpowiadały zobowiązaniom strony polskiej, określonymi w: *Porozumieniu w sprawie Rolnictwa WHO*, *Porozumieniu z krajami członkowskimi UE w sprawie wzajemnej liberalizacji handlu towarami rolnymi, w ramach realizacji Umowy Stowarzyszeniowej* i *Środkowoeuropejskiej Umowy o Wolnym Handlu (CEFTA).*

W 2001 r. realizowano plafon zbożowy ogólny oraz plafony na przywóz niektórych towarów rolnych ze Słowacji i z Węgier. W ramach plafonu ogólnego na żyto, jęczmień i owies sprowadzono do Polski 353 tys. ton zbóż, przekraczając ilościowy limit o 17,8%, mimo iż w momencie przesłania wniosku o zamknięcie plafonu jego limit był wyczerpany w 90%. W trakcie realizacji importu w ramach plafonu, GUC zobowiązał urzędy celne do przekazywania informacji o przywozie towarów bezpośrednio do MG i MRiRW. Przez uruchomienie aplikacji IntraSAD, określanej przez GUC jako aplikacja PLAFONY, został wdrożony system transmisji informacji i rejestracji zbiorczych danych o stanie i wielkości wykorzystania plafonu. Mechanizm ten nie był jednak do końca kompletny ani zintegrowany i zautomatyzowany. Ponadto został po raz pierwszy wykorzystany na 14 dni przed zamknięciem plafonu zbożowego. Wyniki kontroli uzasadniają przekonanie, że Minister Gospodarki w sposób niedoskonały monitorował tę operację.

Raporty MG i ARR o wielkości przywozu towarów wrażliwych w ramach kontyngentów taryfowych oraz automatycznej i nieautomatycznej rejestracji obrotu sporządzane były na podstawie sprawozdań importerów. Na ogół przesyłali oni oryginały pozwoleń przywozu zaopatrzone w adnotacje urzędów celnych o ilościowym lub wartościowym wykorzystaniu pozwoleń. Rozwiązanie to nie zapewniło jednak spływu dokładnych danych o przywozie Nie wszyscy importerzy składali bowiem żądane sprawozdania, lub też przesyłali je z opóźnieniami, sięgającymi nawet kilku miesięcy. Zauważyć należy, że raporty, o których mowa wyżej, służyć miały MRiRW do niezwłocznej interwencji, w przypadku zaistnienia zagrożenia rynku wewnętrznego nadmiernym importem towarów wrażliwych. Mimo tych wad uznawano, że sporządzane raporty odzwierciedlają trendy w imporcie tych towarów.

Ujawniono ponadto liczne fakty sporządzania przez funkcjonariuszy celnych dokumentacji przywozowej, bez spełnienia wymogów przewidzianych przepisami celnymi. Zdaniem Izby zawinił brak właściwego nadzoru organów celnych nad funkcjonariuszami. Z kolei czynności związane z dokumentowaniem przywozu nie były zinformatyzowane w sposób umożliwiający ich bieżące monitorowanie. Negatywnie oceniono też funkcjonowanie, utworzonego przez GUC, ogólnopolskiego systemu danych TWC-P, czyli towar-wartość-cena. Jego istotną wadą była możliwość wprowadzenia do jego bazy zaniżonych danych o cenach i wartości odprawianego towaru, a następnie wykorzystywania ich jako punktu odniesienia przy weryfikacji wartości odprawianych identycznych bądź podobnych artykułów.

Ważniejsze wnioski

– przeprowadzenie analizy zadań inwestycyjnych, z myślą o szybkim wdrożeniu systemu informatycznego, zwłaszcza w zakresie obsługi zgłoszeń celnych,

– zapewnienie możliwości bieżącego monitorowania wykorzystania plafonów taryfowych,

– pouczenie importerów o sposobie realizacji ciążącego na nich obowiązku sprawozdawczego.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Restrukturyzacja i stan przygotowania do prywatyzacji przedsiębiorstw przemysłu spirytusowego	Ocena stanu zaawansowania restrukturyzacji i przekształceń własnościowych w przemyśle spirytusowym, przygotowania podmiotów tego przemysłu do prywatyzacji oraz prawidłowości przebiegu procesów prywatyzacyjnych.	Kontrolą objęto: Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Finansów, cztery firmy konsultingowe, sześć przedsiębiorstw państwowych (w tym jedno w upadłości) i szesnaście spółek („Polmosów") będących w nadzorze Ministra Skarbu Państwa.

Synteza

NIK krytycznie oceniła przygotowanie do prywatyzacji przemysłu spirytusowego, zarówno z powodu opóźnień jak też niespójnej strategii poszczególnych resortów wobec tej branży. Do czasu zakończenia kontroli (maj 2001 r.) sprywatyzowano tylko jeden podmiot, chociaż według przyjętego przez Radę Ministrów *Programu prywatyzacji do 2001 r.*, prywatyzacja przedsiębiorstw przemysłu spirytusowego miała być przeprowadzona do końca 2000 r. Zdaniem NIK, również obowiązujący harmonogram prywatyzacji przewidujący jej zakończenie w I kwartale 2002 r. w świetle zaawansowania prac prywatyzacyjnych stał się nierealny.

Izba stwierdziła, że w ramach administracji rządowej nie skoordynowano realizacji dwóch odmiennych celów: uzyskania jak największych wpływów z prywatyzacji przemysłu spirytusowego i dochodów podatkowych z działalności poszczególnych przedsiębiorstw oraz realizacji *ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi*. W rezultacie Minister Skarbu Państwa planując prywatyzację branży kierował się pierwszym priorytetem, z kolei Minister Finansów deklarował realizację drugiego wyjaśniając politykę akcyzową wobec tej branży. W ramach przygotowań do prywatyzacji, Minister Skarbu Państwa m.in. dokonał komercjalizacji 16 przedsiębiorstw, doprowadził do podziału znaków towarowych pomiędzy poszczególnych producentów. Wypracowano, z udziałem Ministerstwa Skarbu Państwa, koncepcję ugody z „Agros" SA w sprawie zagranicznych rejestracji znaków towarowych, która została podpisana w maju 2001 r.

Zdaniem NIK, najważniejsze uchybienia popełnione na etapie przygotowań sektora spirytusowego do prywatyzacji dotyczyły naruszenia *ustawy o zamówieniach publicznych* we wszystkich sześciu skontrolowanych przetargach, mających na celu wybór doradców Ministra Skarbu Państwa przy prywatyzacji, a także opóźnień w przyjęciu analiz przedprywatyzacyjnych. Przejawami nieprawidłowego nadzoru ministra nad przedsiębiorstwami i spółkami było m.in.: powołanie bez podstawy prawnej rady nadzorczej w „Polmosie" w Sieradzu, brak reakcji ministerstwa na dalsze pogarszanie się sytuacji ekonomicznej w trzech spośród czterech przedsiębiorstw, w których wprowadzono postępowania naprawcze. Uchybienia stwierdzone w działaniach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (poprzednio Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej) dotyczyły rozpatrywania wniosków o udzielenie koncesji.

W okresie objętym kontrolą nastąpiła zmiana sposobu ustalania podatku akcyzowego na wyroby spirytusowe. Stawka akcyzy, wynosząca w latach 1995 i 1996 4.510 zł dla 100 l. czystego spirytusu wzrosła do 6.020 zł w 2000 r., tj. o 33,5%. Udział wpływów z akcyzy od wyrobów spirytusowych w ogólnych dochodach budżetu zmniejszył się z 4,6% w 1996 r. do 3,4% w I półroczu 2000 r.

Działający w marcu 2000 r. zespół w Ministerstwie Finansów powołany w celu analizy przyczyn spadku dochodów z akcyzy na wyroby spirytusowe uznał, że przemysł spirytusowy jest obciążony podatkami pośrednimi, co powoduje m.in. wzrost zainteresowania konsumentów tańszymi wyrobami zagranicznymi i pochodzącymi ze źródeł nielegalnych. Zespół ów wskazywał, że jedynie zmniejszenie różnic między „legalną" i „nielegalną" ceną wódki może w dłuższym okresie ograniczyć skalę działalności grup przestępczych i wpłynąć na wzrost legalnej sprzedaży wyrobów spirytusowych, a w konsekwencji na wzrost dochodów budżetowych z podatku akcyzowego od wyrobów spirytusowych. W przeciwnym razie podwyżka stawki akcyzy będzie „przejmowana" przez kolejne grupy przestępcze. W 2000 r. (według raportu opracowanego przez CBM INDICATOR) na rynek trafiło ok. 32 mln l. czarnorynkowych wyrobów spirytusowych, przy spożyciu 78 mln l. ze źródeł legalnych. W raporcie tym oceniono, że kolejne podwyżki akcyzy na wyroby spirytusowe wpływają na dalszy wzrost atrakcyjności czarnego rynku (przy równoczesnym spadku atrakcyjności legalnego rynku alkoholi i wartości prywatyzowanych przedsiębiorstw polmosowskich) i pogorszenie sytuacji ekonomicznej większości „Polmosów", przy równoczesnym zmniejszeniu wpływów do budżetu państwa.

Ważniejsze wnioski

– skoordynowanie działań mających wpływ na restrukturyzację sektora spirytusowego.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Prywatyzacja branży farmaceutycznej	Ocena przekształceń własnościowych przedsiębiorstw produkcji i obrotu wyrobami branży farmaceutycznej oraz ich wpływu na realizację polityki lekowej państwa.	Badaniami kontrolnymi objęto Ministerstwa: Skarbu Państwa, Gospodarki, Zdrowia i Finansów, Instytut Leków, Łódzki Urząd Wojewódzki, Urząd Skarbowy w Kłobucku i 29 przedsiębiorstw farmaceutycznych.

Synteza

Głównymi celami *Programu działań restrukturyzacyjnych* z 1994 r. było stworzenie warunków sprzyjających rozwojowi polskiego przemysłu farmaceutycznego, wzrost krajowej sprzedaży środków farmaceutycznych i materiałów medycznych rodzimej produkcji, zwiększenie możliwości eksportowych polskich przedsiębiorstw i ochrona ich interesów. Niestety ani jeden z nich nie został w pełni osiągnięty.

Jak ujawniła kontrola NIK, mimo zmieniających się warunków w kraju i uwarunkowań zewnętrznych, ww *Program* nie był aktualizowany (m.in. nie zniesiono cen urzędowych na ok. 1000 leków produkcji krajowej i nie zastąpiono ich cenami negocjonowanymi), a nieskoordynowana polityka lekowa i celna doprowadziła do dominacji na polskim rynku leków produkcji zagranicznej. Nie zwiększyły się także możliwości eksportowe rodzimych producentów farmaceutyków; przeciwnie – w latach 1996-2001 eksport ten zmniejszył się z 218 do ok. 140 mln dol. USA. Przeszkodą dla eksportu na rynki zachodnie okazał się brak przynależności Polski do porozumienia PIC's (Pharmaceutical Inspection Convention), zrzeszającego kraje Unii Europejskiej. Celem porozumienia jest wprowadzanie, we wszystkich krajach w nim uczestniczących, jednolitych kryteriów oceny oraz procedur inspekcji wytwórców, tak aby ocena zgodności z wymogami GMP (Good Manufacturing Practice – Dobrej Praktyki Wytwórczej) byłą wiarygodna i mogła być uznawana przez wszystkie kraje członkowskie. Pozostawanie Polski poza PIC's utrudniało eksport, albowiem konieczne było uzyskiwanie dodatkowych certyfikacji.

Krytyczne uwagi dotyczyły opóźnień i błędów popełnionych w czasie prywatyzacji przedsiębiorstw „Polfa", „Cefarm" i „Herbapol". Do końca 2000 r. sprywatyzowano 9 spośród 14 „Polf", a ich prywatyzacja przyniosła Skarbowi Państwa łącznie 1,6 mld zł. Uwagę zwracał zwłaszcza przebieg procedury wyłonienia jednej ze spółek, jako doradcy przy prywatyzacji 4 „Polf" – w Poznaniu, Krakowie, Starogardzie Gdańskim i Rzeszowie. Okazało się bowiem, że komisja przetargowa dokonując w czerwcu 1996 r. wyboru tego doradcy wskazała na jedną ze spółek, która za przeprowadzenie procedur prywatyzacyjnych zażądała wynagrodzenia w wysokości 6,2 mln zł, odrzuciła natomiast ofertę innej spółki, która te same czynności wyceniła na 3,3 mln zł.

Do czerwca 2000 r. sprywatyzowano 11 spośród 20 przedsiębiorstw „Cefarm", z wyłącznym udziałem pracowników i bez dopływu kapitału z zewnątrz. Sprywatyzowane firmy nie uzyskały tym samym zdolności do realizacji przedsięwzięć rozwojowych. W większości z nich odnotowano zjawisko wyzbywania się akcji przez pracowników i kumulowanie kapitału przez osoby pełniące uprzednio funkcje kierownicze w prywatyzowanym przedsiębiorstwie lub przez osoby fizyczne działające na rzecz osób prawnych – spółek giełdowych. Prywatyzacja przedsiębiorstw „Cefarm" nie miała znaczącego wpływu na poprawę ich kondycji ekonomicznej, skoro w latach 1996-2000 (I kwartał) w 10 z nich sytuacja ta uległa pogorszeniu.

Zastrzeżenia NIK wzbudził także sposób prywatyzacji przedsiębiorstw „Herbapol". Nie opracowano podstaw programowych prywatyzacji, nie określono celu, strategii i sposobu jej przeprowadzenia. Wszystkie prywatyzacje zostały przeprowadzone przez ich organy założycielskie, czyli wojewodów. W rezultacie prowadzonego od 1991 r. procesu prywatyzacji sprywatyzowano 9 „Herbapoli", z których następnie 2 upadły.

Ważniejsze wnioski

– opracowanie, pod kierunkiem Ministrów Gospodarki i Zdrowia, nowego programu rozwoju branży farmaceutycznej, uwzględniającego dokonane zmiany i eliminujące błędy *Programu* z 1994 r.,

– ustalenie przez Ministra Zdrowia wespół z Głównym Inspektorem Farmaceutycznym zakresu i skali niekorzystnych skutków braku porozumienia z PIC's i podjęcie działań w sprawie możliwie szybkiego przystąpienia Polski do tej organizacji,

– opracowanie przez Ministra Skarbu Państwa programu prywatyzacji 5 pozostałych „Polf".

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Efekty działalności narodowych funduszy inwestycyjnych	Ocena stopnia realizacji *Programu narodowych funduszy inwestycyjnych.*	Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Skarbu Państwa, VI NFI Magna Polonia, IX NFI im. E. Kwiatkowskiego, X NFI Foksal.

Synteza

Podstawowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie NFI jest *ustawa o narodowych funduszach inwestycyjnych*. Określa ona także cel ich działania, którym jest pomnażanie majątku funduszy. W ocenie NIK, w ciągu sześciu lat funkcjonowania narodowych funduszy inwestycyjnych cel ten nie został osiągnięty. Program NFI przyspieszył prywatyzację przedsiębiorstw państwowych i w początkowym stadium w istotnym stopniu przyczynił się do ożywienia rynku kapitałowego. Obecnie jednak program ten ma dla rynku marginalne znaczenie.

Mimo zrealizowania większości założeń Programu NFI, udział w nim nie przyniósł znacznych korzyści ekonomicznych obywatelom. Za to osiągnęły je firmy zarządzające majątkiem narodowych funduszy inwestycyjnych. Wydano 25,9 mln świadectw udziałowych, odebrało je 96,2% uprawnionych obywateli. Zysk, jaki na giełdzie w latach 1996-1998 mogli uzyskać posiadacze świadectw – od 27 zł do 150 zł – był znacznie niższy od wartości aktywów netto funduszy na koniec 1997 r., wynoszącej ok. 230 zł na każdego obywatela, który odebrał świadectwo. W połowie 2001 r., pakiety akcji NFI otrzymane przez obywateli za świadectwa udziałowe stały się jeszcze mniej zyskowne. Tymczasem firmy zarządzające otrzymały za zarządzanie wynagrodzernie w łącznej wysokości 526,1 mln zł, co stanowiło 15,9% wartości aktywów funduszy.

Aktywa funduszy od końca 1996 r. do 30 czerwca 2000 r. zmniejszyły się z 5.927,5 mln zł do 3.311,7 mln zł, czyli o ponad 40%. Żaden z funduszy nie zwiększył wartości swoich aktywów. Fundusze tylko w 1997 r. odnotowały zysk - w wysokości 199 mln zł, w kolejnych latach ich wynik finansowy pogarszał się, w 1999 r. strata wyniosła 2.070,4 mln zł.

Kontrola NIK wykazała, że realizacja Programu NFI wpłynęła na przyspieszenie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Do końca 1999 r. fundusze sprzedały akcje 187 spółek parterowych (czyli 36,5%), co stanowiło istotne przyspieszenie w porównaniu z tempem prywatyzacji pośredniej w latach 1996 – 1999, w których Ministerstwo Skarbu Państwa sprzedało akcje 88 spółek. Jednak realizacja Programu NFI nie spowodowała zakładanego obniżenia kosztów prywatyzacji, bowiem wydatki poniesione na sprzedaż spółek w tym trybie były wyższe niż przy prywatyzacji prowadzonej innymi metodami. Poniesiony przez Skarb Państwa średni koszt prywatyzacji jednej spółki parterowej wyniósł ok. 492,2 tys. zł i był o 14% wyższy od średniego kosztu prywatyzacji kapitałowej jednej spółki nie objętej Programem NFI.

W wyniku kontroli stwierdzono, że umowy o wynagrodzenie za wyniki finansowe z funduszami i firmami zarządzającymi ich majątkiem Ministrowie Pzekształceń Własnościowych i Skarbu Państwa zawierali z naruszeniem interesu Skarbu Państwa, nie uzależniając prawa do wynagrodzenia i jego wysokości od sytuacji ekonomiczno – finansowej funduszy. Postepowanie takie było niezgodne z postanowieniami *art. 24 ust. 3 pkt 2 i ust. 5 ustawy o NFI*. Mimo wniosku pokontrolnego NIK w tej sprawie z 5 lipca 1996 r., praktyka ta nadal była utrzymywana. Przeznaczenie przez Skarb Państwa 15% akcji NFI na sfinansowanie wynagrodzeń dla firm zarządzających stanowi najwyższy poziom kosztów, jakie Skarb Państwa poniósł przy prywatyzacji.

Ważniejsze wnioski

– podjęcie przez Ministra Skarbu Państwa renegocjacji z firmami zarządzającymi majątkiem NFI umów o wynagrodzenie za wyniki finansowe i powiązania jego wysokości z osiąganymi przez fundusze wynikami ekonomiczno – finansowymi,

– dostosowanie przepisu *art. 11 ustawy o narodowych funduszach inwestycyjnych* dotyczącego umarzania akcji do postanowień kodeksu spółek handlowych, by Skarb Państwa mógł uzyskiwać wpływy budżetowe pochodzące z wynagrodzenia przysługującego akcjonariuszowi akcji umorzonych.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Funkcjonowanie rynków energii cieplnej	Ocena działań administracji rządowej, samorządowej i przedsiębiorstw komunalnych, podejmowanych dla utworzenia rynku ciepła, jak również zapewnienie odbiorcom dostaw energii cieplnej oraz ich ochrona przed skutkami wynikającymi z nieuzasadnionego wzrostu cen.	Badaniami kontrolnymi objęto: Urząd Regulacji Energetyki (URE) i jego 5 oddziałów terenowych, 17 przedsiębiorstw energetyki cieplnej, 15 urzędów miast (gmin) oraz 2 podmioty zajmujące się gospodarką mieszkaniową.

Synteza

Mimo iż planowanie i organizacja zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należą do zadań własnych gminy, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że tylko w 8 jednostkach samorządowych (spośród 15 skontrolowanych) opracowane zostały założenia do planów zaopatrzenia w nośniki energii, o których mowa wyżej. Najczęstszą przyczyną takiego stanu były prace związane z aktualizacją, bądź przygotowaniem nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Brak owych założeń powodował m.in. niemożność sporządzenia przez przedsiębiorstwa energetyczne planów rozwoju bieżącego i przyszłego zaopatrzenia na ciepło dla obszarów swojego działania. Do najpoważniejszych nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli zaliczyć należy nierzetelne działania w przedsiębiorstwach energetyki cieplnej, przy ustalaniu i zatwierdzaniu taryf cen energii cieplnej. W dwóch z nich dostosowywanie ewidencji kosztów do wymagań *Prawa energetycznego* rozpoczęto po upływie 3 lat, licząc od daty jego wejścia w życie. Zwłokę tę przedsiębiorstwa tłumaczyły m.in. pracochłonnością zmian sposobu rozliczeń. W kolejnych 5 przedsiębiorstwach ujawniono nierzetelne sporządzanie wniosków taryfowych, przez zamieszczanie w nich danych niezgodnych z ewidencją księgową.

Krytyczne uwagi Izby dotyczyły także występowania przypadków istotnego zawyżania wysokości pobieranych zaliczkowych opłat od odbiorców ciepła, co stwierdzono w rozliczeniach płatności za dostawy ciepła w 5 miastach.

W 7 przedsiębiorstwach energetyki cieplnej odnotowano nieprawidłowe wypełnianie najistotniejszych warunków działalności koncesjonowanej. Stwierdzono m.in. niepodjęcie działań na rzecz zapewnienia wszystkim podmiotom świadczenia usług, polegających na przesyłaniu ciepła. Uwagi Izby odnosiły się także do braku wymaganych przez *Prawo energetyczne* postanowień o ilości, jakości, ciągłości dostarczania i odbioru ciepła, jak również określenia odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy i jej rozwiązanie.

Zadania dotyczące regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji ustawa *Prawo energetyczne* powierzyła Prezesowi URE. Jego decyzjami wprowadzone zostały procedury postępowania przygotowującego decyzję koncesyjną. Prezes URE udzielił dyrektorom oddziałów Urzędu upoważnień do prowadzenia - w jego imieniu - postępowania administracyjnego, dotyczącego udzielenia koncesji lub promesy, odmowy jej udzielenia, zmiany, cofnięcia lub stwierdzenia wygaśnięcia koncesji na wytwarzanie, przesyłanie i dystrybucję oraz obrót ciepłem, z wyłączeniem decyzji administracyjnych. Praktycznie jednak uprawnienia oddziałów URE nie były przestrzegane. Jak ustaliła NIK, począwszy od II kwartału 1999 r. oddziały te faktycznie opiniowały jedynie decyzje przygotowywane przez Departament Koncesji URE, który prowadził postępowanie koncesyjne i przygotowywał decyzje w tych sprawach na podstawie wewnętrznych przepisów. Stosowana w tym zakresie praktyka została krytycznie oceniona przez NIK, albowiem nie można aktami kierownictwa wewnętrznego zmieniać zakresu właściwości rzeczowej w sprawach koncesyjnych oddziałów terenowych URE, uregulowanej stosownym rozporządzeniem Rady Ministrów.

Ważniejsze wnioski

– przyspieszenie przez samorząd terytorialny prac nad opracowaniem przez gminy projektów założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczna i paliwa gazowe,
– zwiększenie ze strony pracowników urzędów miast skuteczności nadzoru nad prawidłowością rozliczania opłat za ciepło przez miejskie zakłady gospodarki mieszkaniowej,
– zobowiązanie przez Urząd Regulacji Energetyki wszystkich oddziałów do bieżącego kontrolowania przestrzegania przez przedsiębiorstwa energetyczne warunków prowadzenia działalności objętej koncesjami oraz rzetelności zgłaszanych wniosków o zatwierdzenie taryfy na ciepło.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Zabezpieczenie należności celnych i podatkowych od towarów przewożonych w procedurze tranzytu (TIR, WPT)	Ocena skuteczności egzekwowania przez administrację celną zabezpieczeń należności celnych i podatkowych od towarów przewożonych tranzytem.	Kontrolą objęto: Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Drogowych (ZMPD), Główny Urząd Ceł oraz 11 urzędów celnych.

Synteza

W Polsce dominują dwa międzynarodowe systemy tranzytowe: Konwencja TIR (regulująca przewóz z zastosowaniem karnetów TIR) i Wspólna Procedura Tranzytowa (WPT). W ostatnich latach znacznie wzrosła liczba przewozów wykonywanych według wspomnianych procedur. W ciągu trzech kwartałów 2001 r. było ich ponad 2,9 mln, czyli 83% - w relacji do całego 2000 r. Na koniec czerwca 2001 r. zaległości z tytułu ceł i podatków wynosiły ogółem 672,6 mln zł, w tym z powodu uchybień w realizacji procedur TIR i WPT – 19,8 mln zł.

Mimo ogólnie pozytywnej oceny współdziałania organów administracji celnej z centralnymi organami administracji państwowej, w celu eliminowania nieprawidłowości w procedurze tranzytu, czemu sprzyjało także wdrożenie zasady „wielu oczu" oraz rotacji funkcjonariuszy celnych, wystąpiły jednak przypadki zaniedbań i uchybień. Ich skutkiem były uszczuplenia w dochodach budżetu państwa, z tytułu nieprawidłowej realizacji procedury celnej, w tym procedury tranzytu, wynoszące w badanym okresie lat 2000 – 2001 (I półrocze) 38 mln zł.

Krytyczne uwagi Izby dotyczyły nieterminowego rozpatrywania przez Prezesa GUC, jako organu II instancji, odwołań w procedurze tranzytu. Ujawniono, że w badanym okresie z 255 tego rodzaju odwołań, które wpłynęły do GUC, aż 191 (75%) rozpatrzono, z naruszeniem *art. 139 § 3 Ordynacji podatkowej,* w terminie powyżej 2 miesięcy, licząc od daty wszczęcia postępowania. Nierzetelnie prowadzono też ewidencję spraw (w tym odwołań) wpływających do jednostki organizacyjnej GUC, załatwiającej te sprawy. Okazało się, że w ewidecji, w której w I kwartale 2000 r. ujęto 247 pozycji, nie zostało wykazanych ponad 400 innych spraw. Fakt ten, zdaniem NIK, podważał rzetelność sprawozdawczości za cały 2000 r. Krytyczną ocenę uzasadniały dodatkowo ustalenia kontroli, wskazujące na opóźnienia przy udzielaniu odpowiedzi na skargi kierowane do NSA. Z 225 skarg złożonych przez podmioty uczestniczące w procedurze tranzytu, aż w 127 przypadkach (56%) odpowiedzi GUC przekazane zostały do NSA po upływie obowiązującego terminu (30 dni).

Wiele do życzenia pozostawiała skuteczność procedury dochodzenia należności celnych i podatkowych od przewoźników lub od ZMPD. Zdaniem NIK, długotrwałość w dochodzeniu należności od ZMPD, bez zdecydowanych działań administracji celnej, polegających na kierowaniu spraw do sądów, w celu uzyskania orzeczenia określającego zobowiązania tego Zrzeszenia, może mieć wpływ na upływ terminu przedawnienia w dochodzeniu roszczeń, a tym samym wygaśnięcie zobowiązań. W rezultacie oznaczać to może straty dla budżetu państwa.

Polska, jako strona konwencji WPT, zobowiązała się do wprowadzenia Nowego Skomputeryzowanego Systemu Tranzytu (NCTS), zgodnie z harmonogramem ustalonym przez Dyrekcję Generalną ds. Ceł i Podatków Komisji Europejskiej. System ten, mający m.in. wyeliminować przeciążenia na przejściach granicznych oraz zminimalizować liczbę nadużyć, powinien być gotowy w grudniu 2002 r. Z ustaleń NIK wynika, że jego realizacja ulegnie wielomiesięcznemu opóźnieniu. Zakończenie prac i przystąpienie Polski do NCTS nastąpi, według GUC, dopiero w sierpniu 2003 r.

Ważniejsze wnioski

– zapewnienie rzetelnego ewidencjonowania, załatwianych przez GUC, spraw związanych z odwołaniami w procedurze tranzytu, a także sprawozdawczości w tym zakresie,
– wdrożenie, w ramach nowej struktury organizacyjnej administracji celnej, skutecznego systemu nadzoru służbowego nad prowadzonymi postępowaniami odwoławczymi, w zakresie indywidualnych postępowań w sprawach celnych, a także w sprawach odpowiedzi na skargi kierowane do NSA,
– zapewnienie skutecznego nadzoru nad działaniami urzędów w dochodzeniu zobowiązań od ZMPD, w tym bezwzględne korzystanie z drogi sądowej w sytuacjach długotrwałego sporu,
– zapewnienie skutecznego nadzoru nad budową Krajowego Projektu NCTS, m.in. w celu niedopuszczenia do dalszych opóźnień w jego realizacji.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Wykonywanie przez Agencję Prywatyzacji zadań zleconych przez Ministra Skarbu Państwa, w zakresie prywatyzacji spółek i przedsiębiorstw państwowych	Ocena prawidłowości wykonywania przez Agencję Prywatyzacji zleconych jej zadań, zwłaszcza dotyczących przygotowania i realizacji procesów prywatyzacyjnych, jak również zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w umowach prywatyzacyjnych.	Kontrolę przeprowadzono w Agencji Prywatyzacji i Ministerstwie Skarbu Państwa.

Synteza

Agencja Prywatyzacji została powołana w 1996 r. *ustawą o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa* jako państwowa osoba prawna dokonująca, z upoważnienia Ministra Skarbu Państwa i w imieniu Skarbu Państwa, prywatyzacji - na zasadach określonych w *ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*.

Minister Skarbu Państwa udzielił Agencji w latach 1997-2000 upoważnień i pełnomocnictw do prywatyzacji 322 spółek z udziałem Skarbu Państwa, z których Agencja sprywatyzowała 70 (21,7%). Koszty prywatyzacji w latach 1998-2000 stanowiły 5% przychodów Agencji.

NIK krytycznie oceniła brak w MSP jednolitych procedur i kryteriów merytorycznych wyboru spółek przekazywanych Agencji do prywatyzowania. Stwierdzono m.in., że udzielane przez ministra upoważnienia do prywatyzacji poszczególnych spółek nie spełniały wymagań *Statutu Agencji Prywatyzacji*, nie określały bowiem zarówno warunków, jak i celów prywatyzacji tych podmiotów. Upoważnienia sporządzane były przez MSP z nienależytą starannością, NIK ujawniła przypadki udzielania upoważnień bez zgody Rady Ministrów, bądź Prezesa Rady Ministrów w przypadkach, w których prawo przewiduje takie procedury.

Agencja metodologicznie była dobrze przygotowana do wdrażania procedur prywatyzacyjnych. Mimo to Izba krytycznie oceniła ich wypełnianie. Stwierdzono m.in. przypadki nierzetelności w pracy komisji przetargowych dokonujących wyboru firm doradczych do wykonania analiz przedprywatyzacyjnych i wyceny prywatyzowanych spółek. Za niecelowe i niegospodarne uznano też odpłatne zlecanie ekspertom spoza Agencji weryfikacji analiz przedprywatyzacyjnych, wykonywanych przez firmy doradcze przez nią wybrane.

Z ustaleń kontroli wynika, że w zawartych przez Agencję umowach prywatyzacyjnych, przewidujących ratalne spłaty należności Skarbu Państwa za nabyte akcje lub udziały, stosowano niekorzystne dla Skarbu Państwa regulacje prawne, niezgodne z *ustawą o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*. Oprocentowanie spłat ratalnych naliczane było bowiem jednym wskaźnikiem kwartalnym za ostatni kwartał - nie naliczano natomiast odsetek dla trzech kwartałów. Z kolei MSP odstąpiło od żądania naliczania oprocentowania pozostałych do spłacania należności, z zastosowaniem iloczynu wskaźników wzrostu cen i dóbr inwestycyjnych obowiązujących w okresie między kolejnymi terminami spłat. Zdaniem Izby było to posunięcie bezzasadne, raz - że niezgodne z przepisami, dwa – że zasady rachunku ekonomicznego nakazują naliczanie oprocentowania za cały okres przesunięcia płatności należności (do czasu zakończenia kontroli straty Skarbu państwa z tego tytułu, w przypadku tylko dwóch skontrolowanych transakcji prywatyzacyjnych, wyniosły 777,3 tys. zł). Stwierdzono także przypadki przyjęcia w transakcjach prywatyzacyjnych nieskutecznych form zabezpieczenia należności Skarbu Państwa – w przypadku upadłego nabywcy udziałów Zakładów Mięsnych w Grodzisku Wielkopolskim spowodowało to brak możliwości wyegzekwowania ponad 28,8 mln zł.

NIK nie zgłosiła zasadniczych uwag do wykonywania, przez Ministra Skarbu Państwa, wynikającego z *ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa,* nadzoru nad Agencją. Minister przedstawiał roczne sprawozdania z jej działalności oraz zatwierdzał jej roczne plany rzeczowo – finansowe.

W dniu 1 marca 2002 r. Sejm uchwalił *ustawę o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw*. Jej mocą, z dniem 31 marca 2002 r. Agencja Prywatyzacji uległa likwidacji, a jej zadania przeszły do zakresu działania Ministra Skarbu Państwa.

Ważniejsze wnioski

– dokonanie przez MSP oceny sytuacji ekonomicznej spółek, których Agencja Prywatyzacji nie zdążyła sprywatyzować, w szczególności zaś oceny możliwości ich prywatyzacji drogą przetargu publicznego,

– opracowanie, po przeprowadzeniu takiej analizy, systemu zasad i kryteriów wyboru spółek do prywatyzacji i podjęcie stosownej procedury przetargowej.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Restrukturyzacja i przekształcenia własnościowe w hutnictwie żelaza i stali	Ocena stanu wykonania przyjętych przez Radę Ministrów *Programów restrukturyzacji przemysłu hutnictwa żelaza i stali w Polsce* oraz wpływu ich realizacji na sytuację hut.	Kontrolą objęto: Ministerstwa Skarbu Państwa i Gospodarki oraz 12 hut.

Synteza

Z ustaleń kontroli wynika, że nie zostały zrealizowane podstawowe cele wskazane w *Programach* - w odniesieniu do międzynarodowej konkurencyjności produkcji i wyrobów, ekonomicznej efektywności sektora, dostosowania asortymentu i wielkości produkcji do potrzeb rynku oraz prywatyzacji hut i dopływu kapitału. Widocznymi efektami były natomiast: założona redukcja potencjału wytwórczego, wyłączenie ze zdolności produkcyjnych znaczącej liczby przestarzałych i ekologicznie szkodliwych technologii, zaś ze struktur hut - majątku nieprodukcyjnego. Najpełniej zrealizowano program restrukturyzacji zatrudnienia, zakładający m.in. jego zmniejszenie w latach 1992-2002 ze 123 tys. do 43,5 tys. etatów.

Krytyczne uwagi NIK dotyczyły m.in. nieskuteczności i opóźnień w działaniach administracji rządowej na rzecz realizacji celów określonych w *Programach*, niskiej efektywności ekonomicznej sektora, braku nadzoru nad realizacją programów restrukturyzacyjnych realizowanych przez huty oraz polityki prywatyzacyjnej. Brak spójnej i konsekwentnie realizowanej polityki państwa, niepowodzenia prywatyzacyjne oraz niezabezpieczone źródła finansowania inwestycji sprawiły, że programy restrukturyzacji oparte zostały na nierealnych założeniach. Krytycznie oceniając przygotowanie i efekty przekształceń własnościowych hut w latach 1992-2002, Izba zwróciła uwagę, że ministrowie odpowiedzialni za procesy prywatyzacyjne nie wdrożyli odpowiednich procedur, niezbędnych do wykonania głównych założeń określonych w *Programach*.

Przekształcenie w latach 1991-2000 wszystkich hut w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (jsSP) w ani jednym przypadku nie zostało zakończone prywatyzacją kapitałową, z udziałem inwestora strategicznego. Przeprowadzona prywatyzacja 16 z 24 hut, zdeterminowana była ich trudną sytuacją ekonomiczną i nie miała wpływu na rozwój sektora. Do końca 2002 r. nie sprywatyzowano 7 hut - jsSP, produkujących m.in. 78% stali surowej i 98% surówki żelaza. Nikłe efekty przekształceń własnościowych były, zdaniem NIK, negatywnym skutkiem opóźnionych działań prywatyzacyjnych oraz pogarszającej się sytuacji ekonomicznej hut.

Krytyczne uwagi Izby wzbudziły działania Ministra Skarbu Państwa przy wyborze doradców prywatyzacyjnych dla kilku hut. Zawierając umowy z doradcami zobowiązał on huty, mimo iż znał ich trudną sytuację finansową, do sfinansowania przez nie usług doradczych, oszacowanych na 9,4 mln zł. Powołana przez Ministra Skarbu Państwa Komisja Przetargowa kierowała się dowolnością w ocenie kryteriów wyboru, co spowodowało, że zamiast kryteriów obiektywnych (cena za usługę) o wyborze doradców zadecydowały względy subiektywne (opinia i ocena merytoryczna firmy). W przypadku jednej z firm, której fachowość wedle kryteriów subiektywnych miała być idealna, ocena ta nie znalazła potwierdzenia, a zastrzeżenia do jakości pracy doradcy spowodowały zerwanie z nim umowy.

Skutki finansowe projektów restrukturyzacyjnych przeprowadzonych w latach 1993-2001 (I półrocze) wyniosły ponad 7,5 mld zł. Jednakże nie koordynowane przez rząd, pod względem zgodności z *Programem restrukturyzacji,* nie doprowadziły do oczekiwanych przemian jakościowych sektora i poprawy jego funkcjonowania. Poniesione nakłady inwestycyjne w wysokości 5,4 mld zł przez rozproszone w sektorze huty nie doprowadziły do zakończenia inwestycji i osiągnięcia celu, jakim była konkurencyjność rodzimych wyrobów hutniczych, przy jednoczesnym zapewnieniu efektywności produkcji.

Ważniejsze wnioski

– wdrożenie przez Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej procesu restrukturyzacji finansowej hut, zgodnie z *ustawą o restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali*,

– przeprowadzenie przez Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, wspólnie z zarządami hut, ocen i aktualizacji realizowanych *Porozumień* z czerwca 1999 r., jako elementów wdrożenia i monitorowania do 2005 r. programów produkcyjnych, inwestycyjnych, zdolności produkcyjnej i programów zatrudnienia, pod kątem ich dostosowania do *Programu - Aktualizacja 2001* i jego modyfikacji oraz postanowień *ustawy o restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali.*

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Wykonanie zobowiązań umownych przez inwestorów strategicznych w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach produkujących samochody osobowe, ciężarowe i autobusy	Ocena sposobu realizacji przez inwestorów zobowiązań wynikających z umów prywatyzacyjnych oraz skuteczności nadzoru ze strony przedstawicieli Skarbu Państwa nad ich wykonaniem.	Kontrolę przeprowadzono w: Ministerstwach Skarbu Państwa, Gospodarki i Finansów, InwestStar SA w Starachowicach, Autosan SA w Sanoku, Daewoo-FSO Motor SA w Warszawie, Daewoo Motor Polska Sp. z o.o. w Lublinie (w upadłości) oraz Zakładach Samochodowych Jelcz SA w Jelczu-Laskowicach.

Synteza

Prywatyzacji polskich przedsiębiorstw produkujących pojazdy samochodowe towarzyszyły głębokie procesy restukturyzacji, w których uczestniczyli rodzimi i zagraniczni inwestorzy. Źródłem zobowiązań inwestorów uczestniczących w przekształceniach własnościowych były postanowienia umów: prywatyzacyjnych, joint venture i cywilnoprawnych. W części z nich nie określono jednak sankcji za niewykonanie zobowiązań. Uniemożliwiło to praktycznie późniejsze ich wyegzekwowanie przez reprezentantów Skarbu Państwa, przy wykorzystaniu instrumentów umownych. Od wykonania zobowiązań uzależniono przyznanie inwestorom ulg i zwolnień podatkowych. Było to skutecznym instrumentem egzekwowania zobowiązań. Skala zwolnień była znaczna. Kwota zwolnień w podatku dochodowym, wykorzystanych przez Spółki i inwestorów, wyniosła do końca 2001 r. 538 mln, z tym że do czasu zakończenia kontroli (luty 2002 r.) Fiat i Daewoo nie wykorzystały w całości ich kwoty.

Łączna wielkość zobowiązań inwestycyjnych – rozumianych jako nakłady na podwyższenie kapitałów spółek oraz jako nakłady inwestycyjne inwestorów i spółek na podwyższanie i unowocześnianie potencjału produkcyjnego i rynkowego – wyniosła ok. 5,6 mld zł. Większość inwestorów uczestniczących w prywatyzacji polskich przedsiębiorstw produkujących samochody osobowe, ciężarowe i autobusy, z wyjątkiem Daewoo w Spółce Daewoo Motor Poland sp. z o.o., wykonała zobowiązania i podwyższyła kapitały o 2,9 mld zł, przekraczając zobowiązania o 0,9 mld zł. W wyniku niewykonania zobowiązań inwestycyjnych przez Daewoo i jedną ze spółek łączne zobowiązania do dokonania nakładów inwestycyjnych i kapitałowych zostały zrealizowane w 91% i wyniosły ok. 5 mld zł - w relacji do zobowiązań w wysokości 5,6 mld zł. Istotnym jest, że Daewoo nie wykonało zobowiązań umownych w sprawie polonizacji produkcji, tj. udziału w niej części i komponentów wytwarzanych w Polsce samochodów osobowych, jak również co do skali produkcji samochodów dostawczych.

Podstawowymi uchybieniami w realizacji zobowiązań inwestorskich było niewykonanie zobowiązań kapitałowych i inwestycyjnych przez Daewoo w Spółce Daewoo Motor Polska w Lublinie oraz nieudostępnienie Spółkom odpowiednich źródeł finansowania inwestycji przez Daewoo. Ponadto stwierdzono nieprawidłowości, wskazujące na wykorzystywanie przez inwestorów dominującej pozycji w stosunkach ze spółkami. Działania te, zdaniem NIK przynoszące szkodę spółkom, polegały m.in. na transferze środków finansowych poza spółkę w Daewoo-FSO Motor SA, przerzucaniu przez Daewoo kosztów składowania maszyn i urządzeń w Anglii na Daewoo Motor Polska i powodowanie strat spółki na skutek innych niekorzystnych dla niej umów z Daewoo. O skali stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości świadczy łączny ich wymiar finansowy szacowany przez Izbę na 550,7 mln zł.

Ważniejsze wnioski

– przyjęcie przez rząd zaktualizowanego programu działań mających na celu osiągnięcie przez krajowy przemysł samochodowy zdolności do skutecznej konkurencji na rynkach światowych,

– wypracowanie rozwiązań dla fabryk sprywatyzowanych z udziałem upadłego koreańskiego koncernu Daewoo, co z jednej strony powinno doprowadzić do rozliczenia zobowiązań inwestorów, z drugiej – do zrestrukturyzowania obu Spółek i znalezienia dla nich optymalnych koncepcji rozwoju.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Przekształcenia własnościowe zakładów lecznictwa uzdrowiskowego	Ocena przygotowania i przeprowadzenia przez Ministra Skarbu Państwa prywatyzacji zakładów lecznictwa uzdrowiskowego oraz działań organów tych zakładów na rzecz ich restrukturyzacji i przygotowania do prywatyzacji.	Kontrolą objęto: Ministerstwo Skarbu Państwa oraz 17 zakładów lecznictwa uzdrowiskowego – jednoosobowych spółek Skarbu Państwa.

Synteza

Uruchomienie procesów prywatyzacyjnych spółek uzdrowiskowych nie było – w ocenie NIK – dostatecznie przygotowane. Ministerstwo Skarbu Państwa nie współpracowało z Ministerstwem Zdrowia w celu określenia zasad działalności i rozwoju uzdrowisk, prywatyzację spółek uzdrowiskowych rozpoczęto zbyt pospiesznie, bez wystarczających informacji o uwarunkowaniach działalności tego sektora. Nie uwzględniono także znaczenia polskich uzdrowisk jako ważnego elementu krajowego systemu opieki zdrowotnej oraz wartościowej części dobra narodowego.

Wnioski prywatyzacyjne złożyło do Ministra Skarbu Państwa 18 spółek uzdrowiskowych, ale aż 8 z nich posiadało nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, zaś wobec 7 zgłoszono roszczenia reprywatyzacyjne. Zamierzenia prywatyzacyjne na lata 2000-2002, przewidujące prywatyzację 7 spółek uzdrowiskowych i podjęcie prac prywatyzacyjnych w stosunku do pozostałych 19 spółek, zostały zrealizowane w minimalnym zakresie, gdyż do zakończenia kontroli (sierpień 2002 r.) sprywatyzowano tylko jedną spółkę - Zakład Leczniczy Uzdrowisko Nałęczów SA Prywatyzację Uzdrowiska Iwonicz SA zaniechano do czasu rozstrzygnięcia roszczeń reprywatyzacyjnych. Ze względu na niezadowalające oferty zgłoszone przez potencjalnych inwestorów wstrzymano procesy prywatyzacyjne uzdrowisk Połczyn, Lądek-Długopole i Świeradów-Czerniawa.

NIK krytycznie oceniła działania Ministerstwa Skarbu Państwa w ramach przygotowań do procesów prywatyzacyjnych. Ocena taka podyktowana była przewlekłością niektórych postępowań, zbędnymi kosztami w wysokości 254 980 zł poniesionymi przez MSP na analizy przedprywatyzacyjne Uzdrowiska Iwonicz SA oraz niewystarczającymi umiejętnościami członków zespołu odbierającego oszacowania wartości całego sektora uzdrowisk.

NIK nie dopatrzyła się istotnych nieprawidłowości w przydziale akcji dla pracowników i osób uprawnionych. Prawo do nieodpłatnego nabycia akcji i udziałów w 17 kontrolowanych spółkach od Skarbu Państwa nabyło 11,1 tys. osób uprawnionych.

W latach 1999-2001 relatywnie spadła wielkość nakładów przeznaczanych na lecznictwo uzdrowiskowe, co wpłynęło na zmniejszenie liczby osobodni kontraktowanych przez Kasy Chorych. Z danych przekazanych NIK przez 16 Kas Chorych wynika, że w 2001 r. popyt na usługi uzdrowiskowe zaspokajany był w 66%, zaś w trzech Kasach Chorych oczekiwanie na realizację skierowania do uzdrowiska przekraczało nawet dwa lata.

Na koniec 2001 r. wartość księgowa 24 spółek uzdrowiskowych wynosiła 280 mln zł. Nie obejmowała ona jednak w pełni wartości majątku spółek, ponieważ nie wykazywały one w swoich bilansach wartości praw użytkowania wieczystego gruntów oraz eksploatowanych zasobów leczniczych (m.in. wód leczniczych i mineralnych), zaś wartość budynków nie była przeszacowana do aktualnej wartości rynkowej. Mimo iż złoża zasobów leczniczych stanowią bardzo ważny czynnik wpływający na wartość rynkową spółek, dotychczas nie powstały opracowania dotyczące kompleksowej wyceny tych zasobów.

Ważniejsze wnioski

– wypracowanie przez Ministrów Skarbu Państwa oraz Zdrowia wspólnego stanowiska w sprawie przyszłości spółek branży uzdrowiskowej i uwzględnienie go w całościowej strategii prywatyzacji tych spółek,

– podjęcie przez Ministra Zdrowia działań mających na celu przeznaczenie odpowiednich nakładów na leczenie uzdrowiskowe i zwiększenie dostępności usług dla pacjentów,

– uwzględnienie w procesach prywatyzacji uzdrowisk wartości ich praw majątkowych nie ujętych w księgach rachunkowych, w tym związanych z eksploatacją uzdrowiskowych złóż leczniczych.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Kierunki organizacji importu gazu ziemnego do Polski	Ocena działań administracji rządowej oraz podmiotów gospodarczych zajmujących się zaopatrzeniem Polski w gaz ziemny w zakresie m.in.: dostaw gazu z importu, dywersyfikacji kierunków zakupu, wpływu procesu restrukturyzacji Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa (PGNiG) na zakupy z importu, realizacji Porozumienia z 25 sierpnia 1993 r. w sprawie budowy systemu gazociągów tranzytowych i dostaw rosyjskiego gazu do Polski.	Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Gospodarki (MG) oraz w spółce Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA w Warszawie.

Synteza

W ocenie NIK, działania kontrolowanych, jednostek zmierzające do dywersyfikacji źródeł importu gazu ziemnego do Polski były celowe, zgodne z wcześniejszymi wnioskami NIK. Do czasu zakończenia kontroli źródła importu nie uległy jednak faktycznemu zróżnicowaniu. Dotychczasowe warunki współpracy ze stroną rosyjską grożą powstaniem sytuacji, w której strona polska będzie zobowiązana płacić za gaz zakontraktowany, ale nieodebrany ze względu na brak technicznych możliwości jego transportu. Zdaniem Izby konieczne jest zatem podjęcie działań na rzecz renegocjacji tych warunków, a także poszukiwania takich rozwiązań organizacyjnych, które zapewnią Rządowi RP wpływ na obrót gazem, w stopniu pozwalającym na realizację *Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r.*

Podpisana w 1996 r. z Rosją umowa na wieloletnie dostawy gazu ze złóż jamalskich przewiduje, że w 2010 r. Polska powinna odbierać 12,5 mld m^3 zakontraktowanych na zasadzie „bierz lub płać". Problemem, zdaniem NIK, jest zapewnienie możliwości fizycznego sprowadzenia do Polski tej ilości surowca. Dostawy za pośrednictwem pierwszej nitki tzw. gazociągu jamalskiego zapewniały Polsce możliwość odbioru 2,88 mld m^3 rocznie, natomiast docelową przepustowość - 14 mld m^3 gazu zagwarantować miał gazociąg składający się z dwóch nitek. Druga nitka powinna zostać uruchomiona w 2001 r., jednak do czasu zakończenia kontroli (połowa 2001 r.) nie zapadła decyzja o rozpoczęciu jej budowy.

Działania Ministra Gospodarki oraz zarządu Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa SA na rzecz dywersyfikacji dostaw gazu były zgodne z celami wyznaczonymi w *Założeniach polityki energetycznej Polski do 2020 r.* oraz z harmonogramem określonym przez Radę Ministrów w *rozporządzeniu w sprawie minimalnego poziomu dywersyfikacji dostaw gazu z zagranicy*. Z celami tymi było również zgodne podpisanie w 2001 r. umowy na dostawy gazu z Danii, jak i realizacja *Wspólnej Deklaracji Premiera Polski i Premiera Norwegii* z 3 lipca 2000 r. dotyczącej przyszłego długoterminowego kontraktu na dostawy, bezpośrednim gazociągiem, w ilości 5 mld m^3 gazu rocznie. Wykonaniu zadań zapisanych w *Założeniach* podporządkowana była rezygnacja z kontynuowania działań nie prowadzących do zagwarantowania zagranicznych dostaw gazu bezpośrednio ze złóż eksportera, tj. zakupu gazu w Holandii oraz uczestnictwa PGNiG SA w budowie gazociągu Bernau – Szczecin.

Zakontraktowane dostawy gazu z importu nie zabezpieczały w wystarczającym stopniu zróżnicowania kierunków zaopatrzenia Polski w gaz ziemny w okresie do 2020 r. Stan zaawansowania działań na rzecz uzyskania, zgodnie z *Założeniami*, bezpośredniego dostępu do co najmniej dwóch zagranicznych złóż gazu należących do różnych krajów, na dzień zakończenia kontroli, był niewystarczający dla dokonania ich pełnej oceny. Umowa z Norwegią na dostawy 5 mld m^3 gazu rocznie stanowiłaby wypełnienie programu rządowego w tym zakresie. W okresie poprzedzającym rozpoczęcie tych dostaw, zróżnicowanie kierunków importu gazu zapewnia podpisana z Danią umowa zakupu 2 mld m^3 gazu rocznie przez 8 lat, począwszy od 2003 r.

Jako celowe Izba uznała przygotowanie przez PGNiG programu zwiększenia pojemności magazynów gazu do ilości wymaganych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki.

Ważniejsze wnioski

– sfinalizowanie działań, które umożliwią zdywersyfikowany import gazu według zasad określonych w *Założeniach polityki energetycznej Polski do 2020 r.* oraz w *rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie minimalnego poziomu dywersyfikacji dostaw gazu z zagranicy*,

– zapewnienie osiągnięcia pojemności magazynowych gazu odpowiadających wymogom określonym w ustawie *Prawo energetyczne*.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Zawieranie i realizacja umów w Państwowym Przedsiębiorstwie Użyteczności Publicznej „Poczta Polska”	Ocena rzetelności wykonania wniosków pokontrolnych dotyczących usunięcia przyczyn występowania stwierdzonych nieprawidłowości w zawartych w latach 1996-1999 umowach o dostawę materiałów i usług, oraz dokonanie oceny prawidłowości zawierania i realizacji postanowień umów o dostawę materiałów i usług w 2000 r. i w I półroczu 2001 r.	Kontrolę przeprowadzono w Centralnym Zarządzie Poczty Polskiej oraz Dyrekcji Okręgu Poczty w Warszawie.

Synteza

W ocenie NIK, mimo iż Poczta Polska wykazywała w latach 2000-2001 dodatnie wyniki finansowe, byłyby one znacznie lepsze, przy niższych kosztach działalności, w tym kosztach usług obcych. Stwierdzono bowiem, że kierownictwo przedsiębiorstwa niecelowo i niegospodarnie dysponowało środkami finansowymi, nie podejmując działań zmierzających do ograniczenia kosztów związanych z zawieraniem i realizacją umów o dostawę materiałów i usług. Nadal, podobnie jak to miało miejsce w latach 1996-1999, występowały liczne przypadki nieuzasadnionego zawierania umów w wymienionym zakresie, nieprzestrzegano wewnętrznych procedur przetargowych przy wyborze wykonawców zamówień, nieegzekwowano od zleceniobiorców rzetelnej realizacji postanowień umów.

W ocenie NIK, do głównych przyczyn wymienionych nieprawidłowości zaliczyć należy niepełne i przewlekłe realizowanie wniosków pokontrolnych Izby, skierowanych w 1999 r. do Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej oraz innych kierowników kontrolowanych jednostek organizacyjnych Poczty.

Niewykonano bowiem wniosków NIK dotyczących m.in. opracowania regulaminów organizacyjnych lub zakresu zadań dla wszystkich biur Centralnego Zarządu Poczty Polskiej (CZPP) przygotowujących i realizujących przedsięwzięcia gospodarcze, nie zaktualizowano zasad obiegu dokumentów finansowo-księgowych, nie opracowano jednolitych wzorów dokumentów – w zależności od rodzaju i przedmiotu umowy. Analiza 60 wybranych umów zawartych przez Pocztę Polską i realizowanych od 2000 r. do końca drugiego kwartału 2001 r. wykazała m.in., iż na skutek tych i innych nieprawidłowości, niecelowo, niegospodarnie bądź bez rzetelnego udokumentowania Poczta wydatkowała kwotę 1.491tys. zł. Na przykład, wskutek nieprzestrzegania obowiązujących w Poczcie Polskiej procedur przetargowych przy wyborze dostawcy paliw wybrano firmę, której oferta była droższa od zgłoszonej przez firmę konkurującą o udzielenie zamówienia. W rezultacie tylko do końca czerwca 2001 r. za paliwo dostarczone przez wybranego dostawcę (na podstawie umowy podpisanej w grudniu 2000 r.), Poczta Polska wydatkowała o blisko 226 tys. zł więcej, niż zapłaciłaby za to paliwo, kupując je na wolnym rynku.

Zastrzeżenia Izby wzbudziła celowość promowania Poczty Polskiej poprzez szeroko rozpowszechnione rozdawnictwo materiałów reklamowych, niekiedy znacznej wartości. Wśród tych ostatnich znalazły się np. jedwabne krawaty, galanteria skórzana, wyroby ze złota. Analiza 93 zamówień na dostawy materiałów promocyjno- reklamowych (o łącznej wartości 5 mln zł) wykazała, że w większości zamówienia te miały formę jednostronnie podpisanych zleceń.

Zdaniem NIK, stwierdzone nieprawidłowości dotyczące zawierania i realizowania umów przez Pocztę Polską ujawniły niewielką skuteczność wykonywania ustawowych uprawnień przez Radę Poczty Polskiej, w tym prawa do kontrolowania działalności Poczty. Ustaleń kontroli NIK wykazały, że kilkakrotne zalecenia Rady w sprawie zmiany wielkości i struktury zakupów materiałów promocyjnych, zostały zlekceważone przez kierownictwo Poczty Polskiej.

Ważniejsze wnioski

– wzmożenie przez Ministra Infrastruktury nadzoru nad działalnością kierownictwa Poczty Polskiej oraz rozważenie celowości skorzystania z uprawnień określonych w art. 35 ustawy z 30 lipca 1997 r. o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska”,

– rzetelne zrealizowanie przez kierownictwo Poczty Polskiej wszystkich wniosków pokontrolnych NIK,

– podjęcie przez Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej stosownych działań zmierzających do stworzenia systemu kontroli wewnętrznej, zapewniającego skuteczny nadzór nad racjonalnym wydatkowaniem środków finansowych w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Poczty.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Prawidłowość szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców oraz wydawania praw jazdy	Ocena przebiegu szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców oraz wydawania praw jazdy, a także rozpoznanie obszarów korupcji związanych z przyznawaniem uprawnień do kierowania pojazdami.	Kontrolą objęto: 10 urzędów wojewódzkich, 21 starostw i urzędów miast na prawach powiatów oraz 20 wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego.

Synteza

Przeprowadzona w 44 ośrodkach nauki jazdy kontrola wykazała, że szkolenie i egzaminowanie ubiegających się o prawo jazdy nie przygotowuje ich do bezpiecznego poruszania się po drogach publicznych. Ujawniono, iż instruktorzy wydawali zaświadczenia o ukończeniu kursu kandydatom, którzy nie odbyli wymaganych zajęć; do udziału w praktycznym szkoleniu dopuszczano kursantów przed ukończeniem części teoretycznej z zakresu techniki prowadzenia pojazdów i znajomości zasad ruchu drogowego. O niedostatecznym przygotowaniu świadczyły wyniki państwowych egzaminów na prawo jazdy, które w pierwszym terminie zdało zaledwie 32,7% kursantów. W 1999 r. osoby o krótkim stażu w kierowaniu pojazdami w wieku od 18 do 24 lat stanowiły 35% sprawców wypadków drogowych. Oprócz nierzetelnej pracy ośrodków nauki jazdy, niezadowalające przygotowanie kandydatów miało związek z niewykonywaniem przez starostów skutecznego nadzoru nad działalnością ośrodków (w 15 starostwach spośród 21 badanych nie przeprowadzono w ogóle kontroli działalności szkoleniowej).

W 17 wojewódzkich ośrodkach ruchu drogowego stwierdzono nieprawidłowości związane z egzaminowaniem. Najistotniejsze to m.in.: nierzetelne sprawdzanie testów, w wyniku czego w 2 ośrodkach zaliczano egzamin teoretyczny 15 osobom, które przekroczyły limit błędów, czy też niesprawdzanie tożsamości osób przystępujących do egzaminu. Wyniki ankiety przeprowadzonej w trakcie kontroli wśród osób egzaminowanych wskazały na występowanie, w szerokim zakresie, negatywnych zjawisk podczas egzaminów na prawo jazdy. Spośród osób, które odpowiedziały na pytania 13% podało, że nie poinformowano ich o przyczynach niezaliczenia egzaminu, a ponad 68% - że istnieje możliwość złożenia skargi do osoby nadzorującej przebieg egzaminu. Ustalono również, że w 3 ośrodkach (spośród 20 objętych badaniem) egzaminatorami były osoby zatrudnione w organach, które były zobowiązane do wykonywania bezpośredniego nadzoru nad tymi jednostkami. W 2 kolejnych ośrodkach stwierdzono zatrudnianie jako egzaminatorów osób ukaranych za rażące naruszenie przepisów ruchu drogowego, np. za kierowanie pojazdem pod wpływem alkoholu. Ujawniono także przypadki zatrudniania w charakterze egzaminatorów osób oskarżonych za przyjęcie korzyści materialnej za umożliwienie zdania egzaminu - 4,4% osób ankietowanych stwierdziło, że uzyskało prawo jazdy w zamian za wręczenie korzyści materialnej egzaminatorowi lub osobom z nim związanym.

Izba zwraca uwagę, iż korupcji w przyznawaniu uprawnień do kierowania pojazdami sprzyjają rozwiązania prawne, stanowiące iż część praktyczna egzaminu nie ma charakteru komisyjnego – zdającego ocena jedynie egzaminator. Przepisy nie zabraniają też, aby egzaminy przeprowadzały osoby sprawujące równocześnie, z upoważnienia wojewody, czynności z zakresu bezpośredniego nadzoru nad ośrodkami, w których kandydaci są egzaminowani. Korupcji sprzyjają ponadto rozwiązania prawne, które regulują działalność wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego, zgodnie z którymi koszty ich działalności, w tym płace pracowników (m.in. egzaminatorów), finansowane są z opłat wnoszonych przez osoby egzaminowane. Najprostszym sposobem polepszenia kondycji finansowej ośrodka jest bowiem zwiększanie wpływów z opłat egzaminacyjnych, również przez zwiększenie liczby egzaminów, w tym poprawkowych.

Ważniejsze wnioski

– Prezes Rady Ministrów powinien zapewnić, w szczególności przez działania nadzorcze wojewodów, w zakresie ustalonym przez ustawy regulujące funkcjonowanie samorządów terytorialnych, wykonywanie przez starostów nadzoru nad ośrodkami szkolenia kierowców oraz zobowiązać wojewodów do wykonywania skutecznego nadzoru ośrodków egzaminujących kandydatów na kierowców,

– celowe jest wprowadzenie przez ministra właściwego ds. transportu, w porozumieniu z ministrem ds. finansów publicznych, zmian w zasadach finansowania wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego,

– celowe jest zwiększenie liczby godzin praktycznej nauki jazdy (obecnie minimum 20 godz.) oraz wprowadzenie zasady komisyjnego zdawania egzaminów na prawo jazdy.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Prawidłowość wykorzystania funduszy za płatne parkowanie na drogach publicznych	Ocena pozyskiwania i gospodarowania wpływami z opłat za niestrzeżone parkowanie pojazdów na drogach publicznych - w latach 1999-2001 (3 kwartały).	Kontrolą objęto 38 jednostek: 25 urzędów miast (miast i gmin), 9 zarządów dróg (miejskich i powiatowych) oraz 4 przedsiębiorców inkasujących opłaty parkingowe na zlecenie zarządów dróg.

Synteza

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie oceniła pobieranie opłat za parkowanie pojazdów, m.in. ze względu na wprowadzenie ich w skontrolowanych jednostkach z naruszeniem przepisów prawa. W 11 miastach (42,3% badanych) płatne parkowanie wprowadził organ do tego nieuprawniony, a ponadto bezprawnie rozszerzono strefy parkowania poza obszar dróg publicznych, w 14 miastach (53,8%) wyznaczono strefy parkowania bez projektów organizacji ruchu drogowego, zaś w 7 miastach (26,9%) organy samorządu terytorialnego wprowadziły, bez podstawy prawnej, dodatkową opłatę za wydanie identyfikatora upoważniającego do bezpłatnego parkowania. Zdaniem NIK, taka sytuacja stwarza potencjalne negatywne konsekwencje dla gmin, albowiem wniesienie uzasadnionych skarg przez zainteresowanych kierowców może spowodować konieczność zwrotu pobranych opłat wraz z odsetkami. Wiele do życzenia pozostawiał system pobierania opłat parkingowych, zwłaszcza od uchylających się od ich uiszczenia. W efekcie regulowali je zdyscyplinowani kierowcy, pozostali skutecznie dochodzili swoich praw w postępowaniu odwoławczym bądź pozostawali bezkarni.

W pracach przygotowawczych dotyczących wprowadzenia płatnego parkowania i pobierania z tego tytułu stosownych opłat, zarządy dróg nie zadbały o swoje interesy ekonomiczne. Przejawiało się m.in. w powierzeniu (aż przez 77% skontrolowanych zarządów) uprawnień do pobierania opłat innym podmiotom, z reguły podmiotom niepublicznym (w tym 46,2% - bez podstawy prawnej). Połowa z nich nie rozliczała się z zarządami ze wszystkich pobranych opłat, przekazując im jedynie umowną zryczałtowaną kwotę. W 11 miastach stosowane były zwolnienia od wnoszenia opłat, nieprzewidziane przez prawo miejscowe. W 16 miastach (61,5%) kierowcy uchylający się od opłat nie ponosili z tego tytułu żadnych konsekwencji, gdyż właściwe rady nie ustaliły stawek podwyższonych, które należało pobierać w takich sytuacjach.

W zbadanym okresie zarządy dróg lub zarządy miast, w których przeprowadzono kontrole uzyskały z tytułu opłat parkingowych łącznie 113,2 mln zł. Na utrzymanie dróg publicznych przeznaczono jednak tylko 21,3 mln (18,8%) wpływów. Organizacja miejsc parkingowych oraz koszty pobierania opłat, w tym prowizje podmiotów je inkasujących, pochłonęły bowiem 78,6 mln zł (69,4%). Środki na utrzymanie dróg zostały pomniejszone także z tego powodu, że 12,6 mln zł (11,1%) nie zasiliło rachunków środków specjalnych zarządów dróg, ale - z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych - przekazanych zostało na cele inne, niż finansowanie utrzymania dróg, np. na lokaty bankowe.

Również nie wszystkie środki zgromadzone na rachunkach środków specjalnych zostały przeznaczone na utrzymanie dróg publicznych. Np. w Białymstoku ze środków tych wydatkowano (w latach 2000-2001) 199,9 tys. zł na prace związane z wykonaniem dla policji systemu nadzoru telewizyjnego w wybranych strefach miasta. Zarząd dróg nie posiadał jednak dostępu do materiałów rejestrowanych za pośrednictwem owego systemu.

W miastach, w których przeprowadzono kontrolę, na utrzymanie dróg publicznych wykorzystano mniej niż 21% kwoty dochodów z opłat wniesionych przez kierowców.

Ważniejsze wnioski

– podjęcie przez Radę Ministrów działań w celu nowelizacji ustawy o drogach publicznych, polegającej na wskazaniu organu uprawnionego do wprowadzania i ustalania stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych,

– poprawienie jakości nadzoru nad prawidłowością tworzonego przez gminy prawa miejscowego w sprawie pobierania opłat za parkowanie pojazdów na drogach publicznych,

– zobowiązanie prezesów regionalnych izb obrachunkowych do zapewnienia szczególnego nadzoru izb nad realizacją przez jednostki samorządu terytorialnego obowiązku tworzenia rachunku środka specjalnego przeznaczonego na utrzymanie dróg, pozyskiwania wpływów na ten rachunek z opłat drogowych i kar za ich niewniesienie oraz wydatkowania zgromadzonych środków wyłącznie na utrzymanie dróg.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Wykonywanie publicznych usług w transporcie	Ocena organizowania komunikacji publicznej przez ministra właściwego do spraw transportu i samorządy wojewódzkie oraz dostosowywania parametrów szlaków komunikacyjnych do wymogów Unii Europejskiej.	Kontrolą objęto: Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej (obecnie Ministerstwo Infrastruktury), Generalną Dyrekcję Dróg Publicznych (obecnie Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad), Polskie Koleje Państwowe SA oraz urzędy marszałkowskie województw: lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, podkarpackiego, śląskiego, świętokrzyskiego, warmińsko – mazurskiego i wielkopolskiego.

Synteza

Komunikacja publiczna należy do sfery usług użyteczności publicznej, co oznacza przyjęcie na siebie zobowiązań, których przedsiębiorstwo – jeśli brałoby pod uwagę wyłącznie własne interesy ekonomiczne – nie podjęłoby się w ogóle. Stąd biorą się szczególne obowiązki administracji publicznej organizowania i dotowania takiej działalności.

Kontrola wykazała, że zarówno minister właściwy do spraw transportu jak i zarządy województw nie opracowali systemowych rozwiązań służących wypełnianiu misji w sferze komunikacji publicznej. Minister nie podjął swych obowiązków w tej dziedzinie, zaś marszałkowie województw dopiero rozpoczęli kształtowanie polityki transportowej w województwach.

Izba ustaliła, że w sferze komunikacji publicznej minister nie podjął ustalenia rzeczywistego zapotrzebowania na międzywojewódzkie przewozy kolejowe. W konsekwencji nie można było określić kwoty środków niezbędnych na ten cel jak i koniecznych rozmiarów kwoty wsparcia tych przewozów jako działania wyższej użyteczności. Nie podjęto także próby dostosowania systemu rozliczeń między administracją a przewoźnikiem wykonującym zamawiane usługi użyteczności publicznej do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej. A stanowią one m.in., że można zawierać z przedsiębiorstwami komercyjnymi umowy na świadczenie usług użyteczności publicznej, ale w ewidencji rachunkowej firmy środki przekazane na ten cel przez władze publiczne powinny zostać wydzielone.

Dotacje z budżetu państwa jedynie częściowo pokrywały wydatki na regionalne przewozy kolejowe, a przewozy międzywojewódzkie w ogóle dotowane nie były. Minister i samorządy wojewódzkie nie były jednak w stanie określić rzeczywistej wielkości środków niezbędnych na te cele. Pozostałe, poza refundowanymi z budżetu, koszty przewozów ponosiły same PKP, co oznacza, że przewoźnik z własnych środków finansował zadania służby publicznej.

Także skontrolowane urzędy marszałkowskie nie posiadały danych o potrzebach przewozowych w komunikacji pasażerskiej, nie rozpoznano podstawowych wielkości - liczby podróżnych i kosztów przewozów. Organy władzy publicznej nie wykształciły narzędzi umożliwiających racjonalne ustalanie zapotrzebowania na środki publiczne niezbędne do sfinansowania komunikacji zbiorowej.

Szczupłość środków, jakie budżet mógł przeznaczyć na rozbudowę i utrzymanie dróg krajowych oraz infrastruktury kolejowej spowodowała, że minister nie mógł zrealizować tych zadań, należących wszak do ustawowych obowiązków władz publicznych. NIK negatywnie ocenia fakt dopuszczenia do postępującej degradacji stanu dróg i linii kolejowych. Błędy w planowaniu, wydłużający się czas przygotowań do korzystania ze środków pomocowych, opóźnienia w ogłaszaniu przetargów i wykupie gruntów – to główne przyczyny niewykonania części inwestycji drogowych i kolejowych. Z niemal rocznym opóźnieniem opracowany został *Program dostosowania podstawowej sieci drogowej w Polsce do standardów Unii Europejskiej do 2015 roku*. Mimo to i tak nie jest on realizowany

Ważniejsze wnioski

– wniosek legislacyjny do Rady Ministrów o uregulowanie zasad wykonywania publicznego transportu zbiorowego, rozumianego jako obowiązek służby publicznej oraz zasad jego wspierania przez organy administracji rządowej i samorząd terytorialny,

– wniosek legislacyjny do Rady Ministrów o przyspieszenie opracowania aktów prawnych o jednolitym systemie ewidencjonowania i księgowania wydatków na infrastrukturę komunikacyjną.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Utrzymanie liniowej infrastruktury kolejowej PKP	Ocena stanu technicznego liniowej infrastruktury kolejowej, w tym linii kolejowych, urządzeń sterowania ruchem i sieci trakcyjnej oraz jego wpływu na bezpieczeństwo ruchu kolejowego.	Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Infrastruktury, zarządzie spółki Polskie Koleje Państwowe SA, w tym w jej jednostkach wykonawczych – Zakładach Linii Kolejowych w Gdańsku, Gorzowie Wlkp., Kielcach, Krakowie, Łodzi, Opolu., Poznaniu, Rzeszowie, Toruniu, Warszawie i Wrocławiu.

Synteza

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, aktualny stan techniczny liniowej infrastruktury kolejowej zagraża sprawnemu i bezpiecznemu przewożeniu ludzi i rzeczy. Spóźniające się pociągi, ograniczanie ich szybkości ze względu na fatalny stan torów, wymagające pilnej naprawy urządzenia automatyki, wszystko to sprawia, że – według NIK –może dojść do sytuacji, w której zainteresowanie usługami transportu szynowego będzie tak znikome, że funkcjonowanie wszystkich spółek PKP SA, zwłaszcza spółek przewozowych, stanie się problematyczne. Tylko dwie linie o łącznej długości 699 km odpowiadały standardom rynkowym pod względem dopuszczalnej prędkości pociągów, a także normom obowiązującym w Unii Europejskiej.

Postępująca degradacja stanu technicznego infrastruktury kolejowej była m.in. wynikiem zmniejszania zakresu prac rzeczowych na kolei, trudnej sytuacji ekonomicznej PKP, a co za tym idzie niewystarczającej ilości środków na finansowanie kosztów niezbędnych remontów oraz bieżącego utrzymania infrastruktury. W latach 1990-2000 prawie trzykrotnej redukcji uległa długość rocznie wymienianych torów w przeliczeniu na 1 mln pociągo-kilometrów, z przekroczeniem okresu żywotności eksploatowano 4,7 mln sztuk drewnianych podkładów, tj. 31% ich ogólnej ilości. Nie bez wpływu na ową degradację miały liczne dewastacje i kradzieże elementów infrastruktury kolejowej, a także zbyt małe, w stosunku do potrzeb, moce przerobowe jednostek zajmujących się remontami torów i budowli inżynierskich oraz usuwaniem usterek zagrażających bezpieczeństwu ruchu kolejowego.

Istotne utrudnienia w działalności jednostek realizujących zadania organizowania utrzymania liniowej infrastruktury kolejowej oraz nadzoru nad jej utrzymaniem wynikała z niewydawania lub wydawania z opóźnieniem przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej stosownych rozporządzeń do ustaw: *Prawo budowlane* oraz *o transporcie kolejowym*.

Izba zwróciła uwagę, że nie udało się wdrożyć tych postanowień *ustawy o transporcie kolejowym*, które m.in. odnoszą się do nożliwości częściowego finansowania kosztów utrzymania linii kolejowych z budżetu państwa (wyłącznie ze względów obronnych) oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego (linii o znaczeniu lokalnym).

Analiza przebiegu tworzenia spółki Polskie Linie Kolejowe SA wykazała, iż PKP SA nie były należycie przygotowane do realizacji tego zadania. Chodziło m.in. o to, że dopiero po upływie 5 miesięcy od wejścia w życie *ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji PKP* – zarząd PKP SA uchwalił *Strategię i tryb tworzenia spółek oraz zasady wnoszenia do spółek składników majątkowych*. W opracowaniu tym nie rozstrzygnięto jednak, czy spółka PLK SA ma przejąć wszystkie linie kolejowe, w tym także wyłączone z eksploatacji, czy tylko linie czynne. Do czasu zakończenia kontroli PKP SA nie podjęła działań zmierzających do uregulowania stanu prawnego poszczególnych nieruchomości infrastruktury kolejowej, w celu wniesienia ich do PLK SA w formie wkładu niepieniężnego.

Ważniejsze wnioski

– uruchomienie wszystkich źródeł finansowania wydatków związanych z utrzymaniem infrastruktury kolejowej, przewidzianych w *ustawie o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”*,

– przyspieszenie prac nad projektem nowelizacji *ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”* w zakresie wniesienia przez PKP SA w formie wkładu niepieniężnego do PLK SA linii kolejowych, w rozumieniu *ustawy o transporcie kolejowym*, z wyłączeniem gruntów będących ich częścią składową i nie mających uregulowanego stanu prawnego, a następnie oddanie ich PLK SA do nieodpłatnego korzystania na podstawie umowy.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Wykonywanie przez organy zarządzające ruchem drogowym zadań w zakresie bezpieczeństwa na drogach publicznych	Ocena działalności organów zarządzających ruchem na drogach publicznych oraz organów nadzorujących to zarządzanie w latach 2000-2002 (I półrocze).	Kontrolą objęto organy nadzorujące zarządzanie ruchem (Ministra Infrastruktury i 14 wojewodów) oraz 50 organów zarządzających tym ruchem, w tym m.in. generalnego dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, marszałków województw, prezydentów miast.

Synteza

Ustalenia kontroli uwidoczniły, że poziom bezpieczeństwa w krajowym ruchu drogowym, określany relacją liczby wypadków do ilości użytkowanych pojazdów samochodowych, niekorzystnie odbiega od stanu istniejącego w krajach Unii Europejskiej. NIK krytycznie oceniając zarządzanie ruchem drogowym na drogach publicznych zwróciła m.in. uwagę, że organy odpowiedzialne za owo zarządzanie nie wykonywały wszystkich zadań określonych w *rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach*. Tylko 13 spośród 50 badanych organów zarządzających posługiwało się projektami organizacji ruchu spełniającymi wymogi tego rozporządzenia. W pozostałych 37 podmiotach, w których analizie poddano ponad 2,7 tys. projektów, odnotowano brak 4 tys. elementów przewidzianych w przepisach prawa. Jedynie 16 organów przeprowadziło kontrolę realizacji zadań technicznych, określonych w zatwierdzonych projektach stałej organizacji ruchu.

Skontrolowane podmioty w nikłym zakresie realizowały obowiązek przeprowadzania co najmniej raz na 6 miesięcy kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej oraz dźwiękowej. Z obowiązku tego wywiązało się zaledwie 7 organów zarządzających ruchem. Pozostałe dokonywały kontroli z mniejszą częstotliwością lub obejmowały nimi tylko niektóre drogi.

Kontrolerzy NIK, dokonując oględzin co najmniej 10% długości dróg zarządzanych przez badane organy, tylko na obszarze właściwości 19 podmiotów nie stwierdzili uchybień w istniejącej organizacji ruchu. Na terenie działania pozostałych 31 organów zarządzających ruchem, jego organizacja odbiegała od ustalonej w zatwierdzonych projektach lub jej elementy nie były zgodne z *Prawem o ruchu drogowym,* bądź przepisami *rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie znaków i sygnałów drogowych*. Tylko 18 organów zarządzających ruchem dokonywało analiz jego organizacji, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności.

Krytyczne uwagi NIK dotyczyły niewykonywania nadzoru nad zarządzaniem ruchem na drogach. Spośród 13 skontrolowanych wojewodów tylko jeden (podlaski) wykonywał rzetelnie obowiązki z tego zakresu. Istotnym jest, że od ponad 3 lat minister właściwy ds. transportu nie wydał rozporządzenia precyzującego szczegółowe warunki techniczne dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nie podejmował też, z własnej inicjatywy, działań nadzorczych nad zarządzaniem ruchem. Jego oceny organizacji ruchu sporządzane były na podstawie informacji przekazywanych przez organy zarządzające ruchem i analiz innych jednostek.

Z ustaleń kontroli wynika ponadto, że jedynie 21 organów zarządzających ruchem wykonywało zadania z tym związane przy pomocy własnego aparatu wykonawczego, 16 upoważniło do nich kierowników (dyrektorów) zarządów dróg, co powodowało łączenie w tej samej jednostce organizacyjnej kompetencji organów zarządzającego drogami i ruchem, mimo iż ustawodawca nie przewiduje łącznego wykonywania tych zadań przez jeden organ.

Ważniejsze wnioski

– wydanie przez Ministra Infrastruktury, w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, rozporządzenia określającego warunki techniczne dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także warunki ich umieszczania na drogach,

– dokonanie przez Ministra Infrastruktury analizy celowości funkcjonowania w obszarze drogownictwa dwóch niezależnych organów, tj. organów zarządzających ruchem na drogach i zarządców dróg (zarządów dróg) oraz podjęcie działań legislacyjnych lub organizacyjnych odpowiednio do wybranego, na podstawie tej analizy, sposobu organizacji zarządzania ruchem.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Przewóz materiałów niebezpiecznych transportem drogowym i kolejowym	Ocena działalności przewoźników, nadawców i odbiorców oraz Straży Granicznej przy obsłudze przesyłek materiałów niebezpiecznych, jak również przygotowania służb ratowniczych do usuwania skutków potencjalnych wypadków z udziałem tych materiałów.	Kontrolą objęto: Ministerstwo Infrastruktury, Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej, 12 urzędów marszałkowskich, 14 starostw, 7 oddziałów Straży Granicznej, 3 przewoźników samochodowych, 12 zakładów przewozów towarowych PKP, 9 zakładów Polskich Linii Kolejowych SA, 7 producentów materiałów niebezpiecznych.

Synteza

Transportem drogowym przewożonych jest rocznie około 100 mln ton materiałów niebezpiecznych, natomiast transportem kolejowym 16 mln ton, z czego w ruchu międzynarodowym - 4,8 mln ton. O skali zagrożenia świadczy fakt, że wydostanie się do atmosfery 10 ton amoniaku (czyli zawartości 1 komory autocysterny) może spowodować śmiertelne zatrucie w promieniu 300 m, zaś takiej samej ilości chloru – w promieniu 2000 m.

Tymczasem z ustaleń kontroli wynika, że przewóz materiałów niebezpiecznych we wszystkich jego fazach, tj. w czasie załadunku, transportu i podczas wyładunku, stwarzał zagrożenie dla ludzi i środowiska. Stwierdzono, że od początku 2000 r., podczas przewozu materiałów toksycznych lub wybuchowych średnio w ciągu roku dochodziło do niemal 100 wypadków drogowych oraz 60 kolejowych.

Stwierdzono, że nadzór ze strony jednostek organizacyjnych policji i Państwowej Straży Pożarnej nad przewozami materiałów szczególnie niebezpiecznych funkcjonował źle. Zgłoszenia wymagane *rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie przewozu drogowego materiałów niebezpiecznych* od nadawców takich transportów trafiały tylko do lokalnych jednostek policji i PSP, wobec czego nie były one monitorowane na całej trasie. W większości zgłoszenia te przekazywano tylko do podległych komend powiatowych znajdujących się na trasie przewozu materiałów na terenie województwa. Według ustaleń kontroli, komendy wojewódzkie PSP nie przekazywały Komendzie Głównej otrzymanych informacji o przewozach zgłaszanych przez nadawców, przewoźników i placówki Straży Granicznej.

Cytowane *rozporządzenie* nie precyzuje sposobu postępowania policji i PSP z tymi zgłoszeniami. Zdaniem Izby nie może to jednak usprawiedliwiać wożenia toksycznych, wybuchowych bądź łatwopalnych substancji, bez nadzoru służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Problem jest tym bardziej poważny, ponieważ brak systemu ewidencjonowania i przekazywania takich informacji uniemożliwia sprawdzenie, czy przewożony ładunek w ogóle został zgłoszony policji i straży pożarnej. Zdziwienie budzi przy tym fakt, iż prezydenci miast nie korzystali z przysługującego im prawa ograniczania przewozu materiałów niebezpiecznych na niektórych, newralgicznych obszarach miejskich. W konsekwencji groźne dla ludzi i środowiska transporty przejeżdżały w godzinach największego natężenia ruchu w pobliżu obiektów użyteczności publicznej i ujęć wody pitnej.

Kontrola ujawniła duże zaniedbania w organizacji transportów i technicznym wyposażeniu używanych do nich pojazdów. Stwierdzono, ze nadzór starostów nad stacjami kontroli pojazdów dopuszczającymi do ruchu samochody przystosowane do przewozu niebezpiecznych materiałów nie był skuteczny ani rzetelny, wydawano zezwolenia na ich prowadzenie, mimo niespełniania przez wnioskodawców niezbędnych warunków techniczno- organizacyjnych, nie prowadzono też obowiązkowych corocznych kontroli tych stacji. W rezultacie do przewozu niebezpiecznych materiałów używano pojazdów, które nie zostały poddane specjalistycznym badaniom, a mimo to zostały dopuszczone do ruchu. Odnotowywano więc przypadki jazdy autami bez tablic ostrzegawczych, niewyposażonymi w sprzęt awaryjny i gaśniczy, a prowadzili je kierowcy niedostatecznie wykwalifikowani.

Ważniejsze wnioski

– spowodowanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w celu zapewnienia monitorowania przewozu przesyłek niebezpiecznych, przekazywania przez komendantów wojewódzkich policji i PSP otrzymywanych zgłoszeń komendantom wojewódzkim na całej trasie transportu,

– rozważenie możliwości wprowadzenia przez prezydentów miast ograniczeń dla ruchu pojazdów z materiałami niebezpiecznymi,

– zwiększenie skuteczność nadzoru nad stacjami diagnostycznymi dopuszczającymi do ruchu pojazdy przewożące materiały niebezpieczne.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Realizacja inwestycji pn. „Usunięcie zanieczyszczeń po wojskach niemieckich i po wojskach Federacji Rosyjskiej zagrażających ujęciu wody pitnej i żeglowności toru wodnego Szczecin-Świnoujście, Basen Portowy Mulnik”	Ocena gospodarki środkami publicznymi przeznaczonymi na usunięcie zanieczyszczeń w Basenie „Mulnik”, ze szczególnym uwzględnieniem faktycznego wykonania rzeczowego zakresu robót i sposobu ich dokumentowania przez generalnego wykonawcę i podwykonawców.	Kontrolą objęto: Urząd Miasta w Świnoujściu, Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie, Polskie Ratownictwo Okrętowe w Gdyni, Wojskową Akademię Techniczną w Warszawie, Przedsiębiorstwo Usług Specjalistycznych „Piromor” s.c. w Kaliszu, Zakład Hydrotechniki i Prac Pirotechnicznych w Szczecinie, Zakład Budowlany i Usług Pirotechnicznych Sylwester P. w Dziwnowie oraz Biuro Agencyjne „Argus” s.c. w Międzyzdrojach.

Synteza

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie oceniła przebieg i finansowanie prac w Basenie „Mulnik”, na które wydatkowano ze środków publicznych 8,1 mln zł, w tym niegospodarnie 3 mln zł, a z naruszeniem prawa – kolejne 1,4 mln zł, czyli 54% ogólnej ich kwoty. Na taką ocenę wpływ miały m.in.: zapłata za większą, niż rzeczywiście wydobytą, liczbę wraków jednostek pływających, za rozebranie zniszczonego nabrzeża, którego faktycznie nie rozebrano – a więc okoliczności uzasadniające podejrzenie popełnienia przestępstwa. Wykonawcy robót, Polskiemu Ratownictwu Okrętowemu, wypłacono 1,4 mln zł za wydobycie min morskich oraz utylizację bojowych środków chemicznych, chociaż prace te powinny zostać wykonane nieodpłatnie przez właściwe służby wojskowe. Powstaniu owych nieprawidłowości sprzyjały nie tylko zaniedbania inwestora – Urzędu Miasta w Świnoujściu, ale także brak skutecznego nadzoru ze strony dysponentów środków oraz koordynacji działań ze strony pełnomocnika wojewody ds. zagospodarowania mienia przejętego od wojsk Federacji Rosyjskiej.

Ustalenia kontroli wykazały, że inwestor nie zadbał o sporządzenie kosztorysu inwestorskiego, akceptował – wnioskowane przez wykonawcę – niekorzystne zmiany postanowień zawartej z nim umowy. Wykonawca nie wystąpił ponadto do Urzędu Morskiego o zgodę na wydobycie wraków, mimo że zobowiązywała go do tego umowa zawarta z inwestorem. Wykonawca zlecił prace licznym podwykonawcom; niektórzy z nich nie mieli odpowiednich uprawnień, jak również nie dysponowali własnym potencjałem wykonawczym, chociaż umowa zakazywała takich czynności. W zawartych umowach nie określono rodzaju i zakresu prac oraz gwarancji odnoszących się do ich wykonania.

Związki między wykonawcą i podwykonawcami, w tym również rodzinne, przemawiają za zaliczeniem inwestycji do obszarów zagrożonych zjawiskami o charakterze korupcjogennym. Znamienne jest, że Polskie Ratownictwo Okrętowe, które wygrało przetarg, miało jedynie 14% udział w uzyskanym od inwestora wynagrodzeniu, co wskazuje, iż było tylko formalnym wykonawcą zleconych prac. Głównym wykonawcą było faktycznie przedsiębiorstwo „Nautilus”, które zainkasowało 50% wynagrodzenia mimo iż uczestnicząc w przetargu jako jeden z 4 oferentów przetarg ów przegrało. Łącznie z zakładem prowadzonym przez córkę właściciela „Nautilusa”, na firmę „Nautilus” przypadło 66% wynagrodzenia. Biorąc pod uwagę zatrudnianie pracowników Polskiego Ratownictwa Okrętowego przez podwykonawców robót, a także podzlecanie przez PRO prac podwykonawcom, fakt ten może wskazywać, iż chodziło o umożliwienie pracownikom, w tym członkom kierownictwa, osiągnięcie dodatkowych dochodów.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości finansowe wyniosły 4.510,9 tys. zł, w tym z budżetu państwa – 3.043 tys. zł. NIK podjęła działania w celu odzyskania 3.277,4 tys. zł, z tego na rzecz budżetu państwa – 3.043 tys. zł.

Ważniejsze wnioski

– uporządkowanie procesu inwestycyjnego w Basenie „Mulnik” w celu doprowadzenia do stanu, w którym akwen ten będzie przydatny dla żeglugi i bezpieczny dla obywateli; jego ewentualne wykorzystanie gospodarcze,

– odzyskanie nienależnie wypłaconych kwot ze środków publicznych.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Finansowanie ze środków budżetu państwa wypoczynku letniego dzieci i młodzieży	Ocena gospodarowania środkami budżetowymi przeznaczonymi na organizację wypoczynku letniego dzieci i młodzieży, z uwzględnieniem kształtowania się kosztów tego wypoczynku.	Kontrolą objęto Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, jeden urząd wojewódzki, 5 kuratoriów oświaty i 29 organizatorów wypoczynku letniego dzieci i młodzieży.

Synteza

Z ustaleń kontroli wynika, że finansowanie ze środków budżetowych wypoczynku dzieci i młodzieży nie poprzedzała analiza mająca na celu skierowanie tej pomocy do środowisk najbardziej potrzebujących.

Do zbierania danych o formach i kosztach wypoczynku dzieci i młodzieży wykorzystywano głównie sprawozdawczość statystyczną, która nie odnotowywała realizowania zasady pierwszeństwa w korzystaniu z dofinansowywania wypoczynku przez dzieci z rodzin ubogich, sieroty i wychowanków domów dziecka. Kuratorzy oświaty nie egzekwowali od organizatorów informacji o uczestnikach tych zajęć, co – w ocenie NIK – uniemożliwiało dokonanie rzetelnej oceny prawidłowości dysponowania środkami przeznaczonymi na ten cel.

Na dotowanie wypoczynku letniego dysponenci przeznaczyli w latach 2001-2002, wraz ze środkami pochodzącymi z dopłat do gier liczbowych, 49,2 mln zł. NIK stwierdziła, że ani jeden z kontrolowanych kuratorów oświaty nie dysponował danymi o kwotach i przeznaczeniu dofinansowań, udzielanych z różnych części budżetu i z budżetów samorządowych. Praktyka niezależnego finansowania tych samych organizatorów i tych samych zadań z różnych części budżetu i budżetów samorządowych potęgowała trudności w opracowaniu prawidłowej kalkulacji kosztów planowanych imprez. Kuratorzy nie posiadali niezbędnych danych o sumach, jakie z publicznych środków trafiały do poszczególnych organizatorów ubiegających się o dotacje. Sytuacja taka tworzyła warunki do występowania o dofinansowanie w zawyżonych kwotach, w oderwaniu od faktycznych kosztów oraz rzeczywistego zakresu rzeczowego organizowanych kolonii i obozów.

W wyniku kontroli stwierdzono, że organizację letniego wypoczynku w 14 spośród 29 przypadków powierzono podmiotom nie posiadającym własnej lub użyczonej bazy materialnej, niezbędnej do organizacji placówek kolonijnych. Tym samym jednostki inkasujące budżetowe dotacje jedynie pośredniczyły między dysponentami funduszy a faktycznymi organizatorami kolonii.

Dysponenci nie wymagali od organizatorów przedkładania dokumentacji źródłowej wydatków. Podstawową formą rozliczeń pobranych dotacji były więc zbiorcze sprawozdania finansowe. Umożliwiało to sporządzanie rozliczeń niezgodnych ze stanem faktycznym i niepowiązanych z ewidencją finansowo-księgową. Ujawniono nieodosobnione przypadki przekazywania przez organizatorów otrzymanych dotacji innym podmiotom, w tym także i tym, którym wcześniej dysponenci odmówili przyznania środków. Stwierdzono także liczne fakty zaniechania przez organizatorów ciążącego na nich obowiązku prowadzenia wyodrębnionej ewidencji finansowo-księgowej środków z dotacji budżetowych i odrębnego oznaczania dowodów księgowych takich wydatków.

Charakterystyczny był wysoki stopień ogólności opisu zlecanych zadań, mimo finansowania ich z dotacji budżetowych. Nie wymagano ich szczegółowego opisu, terminów, ani liczby uczestników. Dotacje na organizowanie kolonii dla dzieci najuboższych – w całości finansowane z budżetu państwa – adresowane do podmiotów spoza sektora finansów publicznych nie we wszystkich przypadkach udzielane były z zachowaniem przepisów *ustawy o zamówieniach publicznych*.

Kontrola NIK wykazała wreszcie, że MENiS oraz kuratoria nie wykonywały w sposób skuteczny nadzoru nad wykorzystaniem dotacji. Corocznie kontrolowały one ok.1,5 tys. placówek wypoczynku, koncentrując się głównie na realizacji programów wychowawczych oraz zapewnieniu dzieciom bezpieczeństwa. Zaniechano natomiast kontroli prawidłowości wydatkowania przez organizatorów otrzymanych środków.

Ważniejsze wnioski

– przestrzeganie obowiązujących zasad udzielania zleceń organizatorom wypoczynku pobierającym dofinansowywanie z budżetu,

– zapewnienie stosowania w powierzaniu zadań jednostkom spoza sektora finansów publicznych procedur określonych przepisami prawa,

– wykorzystywanie uprawnień do kontroli wydatków pokrywanych z dotacji,

– egzekwowanie obowiązku dokumentowania i rozliczenia kosztów poniesionych przez dotowane jednostki.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Gospodarowanie majątkiem w Przedsiębiorstwie Państwowym Pracownie Konserwacji Zabytków w Warszawie	Ocena stanu organizacyjnego przedsiębiorstwa, celowości i prawidłowości dokonanych w nim przekształceń, efektów jego działalności produkcyjno – usługowej oraz sposobu gospodarowania środkami trwałymi.	Kontrolę, przeprowadzono w Przedsiębiorstwie Państwowym Pracownie Konserwacji Zabytków i w Ministerstwie Skarbu Państwa.

Synteza

Przed rozpoczęciem prywatyzacji PP Pracownie Konserwacji Zabytków funkcjonowało jako przedsiębiorstwo wielozakładowe, posiadające 20 oddziałów terenowych. W okresie od września 1989 r. do kwietnia 1992 r. zlikwidowano oddziały, a w ich miejsce utworzone zostały spółki z udziałem kapitałowym PP PKZ.

W 1992 r. NIK przeprowadziła kontrolę przekształceń własnościowych i organizacyjnych w Przedsiębiorstwie, zaś w 1995 r. badała jego stan organizacyjny i finansowy. Kontrole te wykazały, że przyjęta koncepcja przekształceń, oparta na przepisach *kodeksu handlowego* i pomijająca postanowienia *ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, doprowadziła do niegospodarnego rozdysponowania znacznej części majątku. Mimo zakończenia działalności oddziałów PKZ nie zamknięto rozliczeń związanych z ich likwidacją. Bilanse likwidacyjne oddziałów były nierzetelne – nie zawierały prawidłowej wyceny składników majątkowych i nie przeliczały zagranicznych należności i zobowiązań według kursu na dzień zamknięcia likwidacji. Likwidacja oddziałów i utworzenie w ich miejsce spółek prawa handlowego z udziałem kapitałowym PP PKZ miało stanowić I etap prywatyzacji, zmierzający do likwidacji Zarządu Przedsiębiorstwa. Tymczasem PP PKZ na powrót zaczęło odbudowę własnego potencjału wytwórczego, powołując zakłady terenowe i zwiększając zatrudnienie.

Kontrola NIK stwierdziła, że podjęte przez Przedsiębiorstwo w latach 1996-2000 wysiłki mające na celu likwidację negatywnych skutków prowadzonej w latach 1989-1994 prywatyzacji Przedsiębiorstwa jak i prób jego odtwarzania nie przyniosły poprawy finansowej kondycji. Realizowane koncepcje restrukturyzacji PP PKZ przyniosły niekorzystne efekty ekonomiczno-finansowe, w działalności operacyjnej, gospodarczej i sprzedaży odnotowano stratę – ogółem 11.150 tys. zł. Przedsiębiorstwo w dniu 31 grudnia 2000 r. posiadało majątek trwały stanowiący 42,6% wartości z 1 stycznia 1995 r.

Ustalono, że Przedsiębiorstwo działało przez ostanie 10 lat nie wykonując obowiązków określonych w *ustawie o rachunkowości*. Stwierdzono zarazem, że PP PKZ uchylało się od realizacji wniosków pokontrolnych w tym zakresie, sformułowanych przez NIK i UKS w latach 1992-1996. Także później prowadziło rachunkowość w sposób naruszający przepisy *ustawy o rachunkowości*. Był to powód, dla którego nie można było jednoznacznie stwierdzić, czy wykazywane aktywa i pasywa Przedsiębiorstwa zostały rzetelnie ustalone. Biegli rewidenci mieli poważne zastrzeżenia do rocznych sprawozdań finansowych.

Jednym z powodów takiego stanu rzeczy był brak właściwego nadzoru ze strony organów założycielskich – Ministerstwa Kultury i Sztuki - do 31 grudnia 1997 r. i Ministra Skarbu Państwa – po tej dacie. Rada nadzorcza powołana przez Ministra Skarbu Państwa nie zajęła stanowiska w sprawie niewykonywania wniosków pokontrolnych NIK, zaleceń urzędu kontroli skarbowej oraz biegłych rewidentów sformułowanych w wyniku wcześniejszych kontroli.

Uwagi NIK dotyczyły także merytorycznej jakości realizowanego wobec Przedsiębiorstwa w latach 1996-1997 postępowania naprawczego. Nie zostały usunięte przyczyny wszczęcia postępowania naprawczego i nie zostały zrealizowane jego założenia, w szczególności zaś wadliwe bilanse nie zyskały klauzuli urzędowego zweryfikowania bądź nie zostały poddane badaniu biegłego.

Ważniejsze wnioski

– uporządkowanie przez kierownictwo PKZ dokumentacji finansowo-księgowej,

– zapewnienie przez Ministra Skarbu Państwa i radę nadzorczą rzeczywistej kontroli i nadzoru, zwłaszcza nad prawidłowością sprawozdań finansowych i efektywnością gospodarowania majątkiem Przedsiębiorstwa.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Realizacja przez Centrum Sztuki Współczesnej odbudowy Zamku Ujazdowskiego i modernizacji Arsenału	Ocena przebiegu i stanu zaawansowania odbudowy Zamku Ujazdowskiego i modernizacji Arsenału oraz gospodarowania dotacjami budżetowymi przekazanymi na ten cel przez Ministra Kultury.	Kontrolą objęto Centrum Sztuki Współczesnej w Warszawie.

Synteza

Opracowana w 1988 r. dokumentacja Zamku Ujazdowskiego miała na celu jego adaptację dla potrzeb inwestora - Centrum Sztuki Współczesnej. Harmonogram prac przewidywał zakończenie inwestycji w 1993 r. W konsekwencji wydłużonego cyklu realizacyjnego, spowodowanego głównie otrzymywaniem dotacji w wysokości niższej, aniżeli deklarowane potrzeby, inwestycja nie została zakończona w przewidzianym terminie. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli za wydłużenie procesu inwestycyjnego odpowiedzialni byli zarówno kolejni Ministrowie Kultury, jak i samo Centrum. Ministrowie nie zapewniali bowiem środków budżetowych w wysokości umożliwiających zakończenie prac w zaplanowanym terminie, nie wywiązywali się też z obowiązków nadzoru nad przebiegiem inwestycji. Z kolei Centrum nie dysponowało kompletną i aktualną dokumentacją inwestycyjną, warunkującą ubieganie się o przyznanie dotacji budżetowej na jej realizację, nie posiadało aktualnego programu zakupów, a w zawartych przez Centrum umowach na wykonanie robót i zakup usług nie zabezpieczono w sposób należyty interesów inwestora.

W latach 1992-2001 (do 30 września) na realizację inwestycji o wartości kosztorysowej 12.880 tys. zł, Centrum otrzymało 9.907,6 tys. zł, z czego 9.220 tys. zł (93,1%) stanowiła dotacja budżetowa. Środki te – poza 52 tys. zł, wydatkowanymi w 1995 r. na opracowanie projektu technicznego modernizacji Arsenału – wykorzystano na finansowanie prac w budynku Zamku i na przylegającym terenie. W latach 1999-2001 na realizację inwestycji przewidziano dotację budżetową w łącznej kwocie 3.600 tys. zł. Do końca września 2001 r. z zaplanowanej kwoty Centrum otrzymało 843 tys. zł, z których wykorzystano 719,9 tys. zł. NIK ustaliła, że w wydatkowaniu przez Centrum środków budżetowych wystąpiło wiele nieprawidłowości. Np. ze środków przeznaczonych na inwestycje sfinansowano w latach 1999-2001 wydatki bieżące w wysokości 111,5 tys. zł (m.in. na zakup wyposażenia, wynagrodzenia portierów, archiwisty, sfinansowanie prac związanych z czasowym udostępnieniem niewykończonych sal na cele wystawowe), co w myśl przepisów *ustawy o finansach publicznych* było naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Badania pod kątem wywiązywania się przez Centrum z obowiązku wykonywania nadzoru nad przebiegiem procesu inwestycyjnego wykazały, że działania inwestora nie zapewniały, w wystarczającym stopniu, prowadzenia prac z godnie z wymogami *Prawa budowlanego*. Ustalono m.in., że Centrum w trakcie inwestycji użytkowało część pomieszczeń Zamku na swoje potrzeby, bez uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. Stwierdzono też liczne nieprawidłowości polegające na nieprzestrzeganiu przepisów o ochronie przeciwpożarowej oraz techniczno-budowlanych. W trakcie kontroli ujawniono ponadto nieprawidłowości w ewidencjonowaniu środków trwałych. Ewidencja nie obejmowała bowiem wyposażenia i środków trwałych o wartości co najmniej 104,8 tys. zł, które były użytkowane dla celów prowadzonej działalności artystycznej w sali Kina Centrum.

Ważniejsze wnioski

– sporządzenie dokumentacji inwestycyjnej dotyczącej modernizacji Arsenału i zaktualizowanie dokumentacji odbudowy Zamku Ujazdowskiego,
– zawieranie umów z kontrahentami zewnętrznymi na warunkach zabezpieczających interesy inwestora,
– zaprzestanie finansowania wydatków bieżących z dotacji budżetowej przeznaczonej na finansowanie inwestycji,
– dokonywanie wydatków w trybie określonym *w ustawie o zamówieniach publicznych*,
– przeprowadzenie inwentaryzacji i zaewidencjonowanie w księgach rachunkowych wszystkich składników majątkowych, w tym majątku centrum znajdującego się na wyposażeniu w sali Kina Centrum oraz stanu zapasów inwestycyjnych po dokonaniu ich wyceny.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Finansowanie ze środków budżetowych szkół niepublicznych dla dzieci i młodzieży	Ocena prawidłowości wpisywania do ewidencji szkół niepublicznych i nadawania im uprawnień szkół publicznych, naliczania i przekazywania oraz rozliczania dotacji dla tych szkół, a także rozliczania się szkół niepublicznych z jednostkami samorządu terytorialnego z tytułu wynajmowania majątku.	Kontrolą objęto: starostwa powiatowe w Oleśnicy, Zgorzelcu, Tomaszowie Mazowieckim, Chrzanowie, Zakopanem, Oleśnie, Nysie, Strzelcach Opolskich, Pile, Policach, Goleniowie i 32 urzędy gmin.

Synteza

Warunkiem przekazania dotacji dla szkoły niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej jest wpisanie jej do ewidencji szkół niepublicznych. W wyniku kontroli ustalono, że wnioski o dokonanie takiego wpisu rozpatrywane były z opóźnieniem oraz bez wymaganego potwierdzenia kuratora oświaty spełniania przez szkołę warunku prawidłowej realizacji zadań. W 67% badanych jednostek stwierdzono m.in. brak wymaganych opinii powiatowego inspektora sanitarnego oraz państwowej straży pożarnej dotyczących możliwości zapewnienia higienicznych i bezpiecznych warunków nauki wychowania i opieki. Dokumentacje zawierały też luki w danych dotyczących kwalifikacji pracowników pedagogicznych i dyrektorów przewidzianych do zatrudnienia w szkołach, często brak było też oświadczeń założycieli szkół o realizowaniu w nich programów nauczania uwzględniających podstawy programowe kształcenia ogólnego.

W 72% kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego stwierdzono istotne nieprawidłowości w ustalaniu zasad udzielania dotacji szkołom i placówkom niepublicznym, mimo takiego obowiązku nałożonego od 1 stycznia 1999 r. *ustawą o systemie oświaty*. Zasady te bądź w ogóle nie były opracowywane, albo też ze znacznym, ponad dwuletnim, opóźnieniem. Odnotowano też nieodosobnione przypadki niezgodności owych zasad z obowiązującymi przepisami. Była to jedna z przyczyn nieprawidłowości związanych z naliczaniem, przekazywaniem bądź rozliczaniem dotacji. W 62,5% badanych przypadków dotacje wypłacano w kwotach niezgodnych z postanowieniami *ustawy o systemie oświaty* i z naruszeniem zasad określonych w uchwałach organów stanowiących jednostek samorządowych. W 65% badanych samorządów sporządzane przez szkoły comiesięczne meldunki o liczbie uczniów – na podstawie których naliczano wysokość należnej dotacji – były nierzetelne, nie odpowiadające stanowi faktycznemu. Z kolei w 34,9% kontrolowanych jednostek samorządu dotacje przekazywano z opóźnieniem – nawet do 120 dni – i w zaniżonych wysokościach.

Kontrola wykazała także, że w 52,5% przypadków udostępniania przez badane samorządy majątku podmiotom prowadzącym szkoły, zawarte umowy nie zabezpieczały w należyty sposób interesu jednostek samorządowych. Nieprawidłowości dotyczyły w szczególności zaniżania stawek czynszu bądź ustalania ich bez stosownej kalkulacji, a także braku zabezpieczenia terminów i warunków płatności.

Ważniejsze wnioski

– przestrzeganie określonych w *ustawie o systemie oświaty* zasad w zakresie nadawania szkołom niepublicznym uprawnień szkół publicznych oraz zwiększenie nadzoru ze strony kuratorów oświaty nad przestrzeganiem przez te szkoły warunków uzyskania uprawnień szkół publicznych,

– zapewnienie właściwej kontroli nad szkołami i placówkami niepublicznymi przez jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza w zakresie danych zawartych we wnioskach o dotacje,

– zintensyfikowanie nadzoru wojewodów i regionalnych izb obrachunkowych nad organami stanowiącymi jednostek samorządu terytorialnego w związku z uchwalaniem przez nie zasad udzielania dotacji szkołom,

– zweryfikowanie umów zawartych przez gminy i powiaty ze szkołami niepublicznymi, na podstawie których szkoły korzystają ze składników majątkowych jednostek samorządu terytorialnego.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Odpłatność za studia w państwowych szkołach wyższych	Ocena prawidłowości wykorzystywania przez uczelnie państwowe uprawnień do pobierania opłat za zajęcia dydaktyczne, realizowania związanych z tym obowiązków, jak rownież wykonywania przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu nadzoru nad uczelniami świadczącymi odpłatne usługi edukacyjne – w latach 1999-2001.	Kontrolą objęto Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu oraz 25 państwowych szkół wyższych.

Synteza

Wprowadzenie przez *ustawę o szkolnictwie wyższym* możliwości pobierania przez uczelnie państwowe opłat za niektóre zajęcia dydaktyczne przyczyniło się do 4-krotnego wzrostu liczby studentów, głównie na skutek rozwoju odpłatnych form studiów zaocznych.

Rozwój ten miał charakter żywiołowy, podporządkowany głównie interesom finansowym uczelni, odsuwający na dalszy plan jakość kształcenia. Na studia płatne rekrutowano na ogół zbyt wielu kandydatów, nie licząc się z możliwościami kadrowymi, lokalowymi i technicznymi – o liczbie przyjętych decydowały względy finansowe.

Na wielu uczelniach udział studentów płacących za kształcenie przewyższał 70% ogółu uczących się. Stwierdzono przy tym liczne przypadki tworzenia nowych kierunków studiów, mimo braku możliwości wypełnienia związanych z tym obowiązków kadrowych i programowych, jak i negatywnych często opinii ekspertów. Wśród nowopowstałych kierunków dominowały zarządzanie i marketing, administracja i prawo – dziedziny dla wdrażających je uczelni często nietypowe. Tworzono zamiejscowe struktury uczelni poza ich macierzystymi siedzibami, najczęściej w formach nielegalnych, bowiem jednostki te nie posiadały wymaganego *ustawą o szkolnictwie wyższym* statusu wydziału zamiejscowego lub filii. Szczególnym przejawem nielegalnych działań było odpłatne przekazywanie przez uczelnie państwowe ustawowych kompetencji do organizowania i prowadzenia odpłatnego kształcenia na poziomie wyższym podmiotom do tego nieuprawnionym. Uczelnie państwowe firmowały te przedsięwzięcia i potwierdzały własnymi dyplomami fakt ukończenia studiów. Istotnym powodem takiego postępowania było zapewnienie sobie udziału w przychodach z wnoszonych opłat. Z ustaleń kontroli wynika, że dla zachęcenia możliwie największej liczby kandydatów na studia płatne, wymagania stawiane im były we wszystkich kontrolowanych uczelniach zdecydowanie niższe, aniżeli stawiane chętnym na studia dzienne. Warunki pobierania nauki na studiach płatnych w badanym przez NIK okresie pogarszały się - we wszystkich badanych uczelniach liczba studentów przypadających na jednego profesora lub doktora habilitowanego sukcesywnie rosła. Dochodziło do licznych przypadków promowania przez jednego nauczyciela akademickiego kilkuset prac dyplomowych w ciągu roku. Stan ten stworzył korzystny klimat do funkcjonowania demoralizującego rynku prac dyplomowych.

We wszystkich kontrolowanych uczelniach oferta programowa studiów płatnych była znacząco niższa od dziennych – o połowę mniej przedmiotów, o 2/3 mniej godzin zajęć. Zróżnicowanie programów, w połączeniu z brakiem nadzoru nad jakością prac dyplomowych, nie gwarantowały nawet w ramach jednej uczelni porównywalnego poziomu wiedzy i przygotowania absolwentów uzyskujących równoważne dyplomy.

W ani jednej z kontrolowanych uczelni nie były przestrzegane, wynikające z *rozporządzenia RM w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni*, obowiązujące zasady ustalania opłat za studia.

Powstaniu i utrwalaniu tych nieprawidłowości sprzyjała słabość nadzoru nad uczelniami państwowymi sprawowana przez Ministra Edukacji Narodowej. Wprawdzie *ustawa o szkolnictwie wyższym* nie wyposażyła ministra w instrumenty pozwalające na pełną ocenę działalności uczelni prowadzących płatne studia, jednak nie korzystał on także z dostępnych uprawnień, jak żądanie od uczelni rocznych sprawozdań o stanie zatrudnienia, oddziaływanie na tworzenie nowych kierunków studiów i zachowywanie właściwych proporcji między liczbą studentów płacących i niepłacących za udział w zajęciach.

Ważniejsze wnioski

– zapewnienie właściwych proporcji między liczbą studentów a zatrudnieniem nauczycieli akademickich,

– zapewnienie równoważności merytorycznej studiów płatnych i dziennych,

– doprowadzenie do respektowania zasad ustalania odpłatności za studia,

– zaprzestanie kształcenia poza siedzibą uczelni w jednostkach zamiejscowych, jeśli odbywa się ono niezgodnie z postanowieniami *ustawy o szkolnictwie wyższym*,

– podjęcie działań w celu zwiększenia skuteczności nadzoru MEN nad uczelniami państwowymi, w zakresie świadczenia płatnych usług edukacyjnych.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Wydatkowanie środków budżetowych na finansowanie (dofinansowanie) przez Komitet Badań Naukowych projektów badawczych, podejmowanych na wniosek organów administracji rządowej	Ocena celowości wydatkowania środków budżetowych przekazywanych przez KBN na realizację projektów badawczych, realizowanych na wniosek organów administracji rządowej, a także wykorzystywania ich zgodnie z przeznaczeniem i osiągania założonych celów.	Kontrolą objęto 28 jednostek: Komitet Badań Naukowych, Polską Akademię Nauk, 7 ministerstw, 1 urząd wojewody oraz 18 jednostek naukowych i badawczo – rozwojowych.

Synteza

Ustalanie kryteriów i trybu przyznawania środków na finansowanie projektów badawczych i dofinansowanie prac badawczo - rozwojowych realizowanych na zlecenie organów administracji rządowej lub jednostek samorządu terytorialnego należało do kompetencji Komitetu Badań Naukowych, a od 1 stycznia 2001 r., po nowelizacji *ustawy o utworzeniu Komitetu Badań Naukowych* – do Przewodniczącego KBN. *Ustawa o Komitecie Badań Naukowych* i wydane na jej podstawie uchwały KBN uprawniały organy administracji rządowej do składania w KBN wniosków o ustanowienie i finansowanie prac badawczych i badawczo – rozwojowych o tematyce związanej z problemami społeczno – gospodarczymi kraju, regionu bądź resortu. Realizowano dwa rodzaje projektów – tzw. celowe zamawiane i badawcze zamawiane.

Kontrola wykazała, że stosowany w KBN tryb przeprowadzania konkursów na realizację projektów badawczych nie zapewniał wyboru najkorzystniejszych ofert. W przypadku połowy skontrolowanych projektów badawczych zamawianych i celowych zamawianych, rozstrzygnięć konkursów dokonano pomimo nadesłania tylko jednej oferty i to najczęściej przez jednostkę proponowaną przez organ wnioskujący. Stwierdzono też, iż wybór ofert odbywał się z naruszeniem zasad ustalonych przez KBN. Odnotowano przypadki recenzowania bądź prezentowania ofert na posiedzeniach zespołu KBN przez osoby podlegające wyłączeniu z uwagi na zatrudnienie w jednostce składającej ofertę.

Nie były także przestrzegane postanowienia uchwały KBN dotyczące finansowania projektów badawczych zamawianych. Ustalono, że w 178 przypadkach wykonawcom projektów, którzy nie rozliczyli pobranych zaliczek, przekazano kolejne transze wypłat w łącznej kwocie ponad 42,9 mln zł. NIK ustaliła, że bez mała 22% ogółu środków na te cele przekazanych zostało z naruszeniem prawa. KBN nie wyegzekwował zwrotu 2. 017,2 tys. zł wykorzystanych niezgodnie z postanowieniami umów o wykonanie projektów badawczych zamawianych i uznanych przez służby finansowo – księgowe za podlegające zwrotowi do budżetu. Stwierdzono także wydanie ok. 800 tys. zł niezgodnie z przeznaczeniem określonym w zawartych z KBN umowach. Pieniądze te przeznaczano m.in. na wynagrodzenia dla osób nie będących wykonawcami projektów, zakupy nieplanowanej aparatury naukowo – badawczej, a także na podróże zagraniczne nie ujęte w harmonogramach wykonania badań i kosztorysach. Ogółem kontrola określiła kwotę uszczupleń w dochodach budżetu państwa na ok. 2 mln zł, wydatki z naruszeniem prawa na ok. 1 mln zł, a inne nieprawidłowości finansowe na 178,5 tys. zł.

W ocenie NIK projekty, których finansowania podjął się KBN na wniosek organów administracji nie spełniają swych podstawowych funkcji, nie służą bowiem rozwiązywaniu istotnych problemów społeczno – gospodarczych, lecz są zwykle formą dofinansowania realizujących je jednostek. Tylko ok. 25% kończonych projektów znajduje zastosowanie zgodne z założeniami określanymi przed przystąpieniem do ich realizacji. Końcowym efektem prac badawczych i formą ich wykorzystanie były najczęściej publikacje oraz prezentacje wyników na konferencjach naukowych i seminariach. Niewykorzystywanie opracowywanych projektów wynikało zwykle z braku pieniędzy na finansowanie wdrożeń - w blisko połowie umów na wykonanie projektów celowych zamawianych nie przewidziano żadnych środków na ten cel.

Ważniejsze wnioski

– wprowadzić procedury eliminujące możliwość rozstrzygania konkursów w oparciu o tylko jedną ofertę,
– bezwzględnie wyeliminować praktyki dokonywania ocen ofert przez osoby podlegające wyłączeniu,
– spowodować wyegzekwowanie przez KBN środków wydatkowanych niezgodnie z przeznaczeniem, zakwalifikowane do zwrotu budżetowi państwa przez służby finansowo – księgowe,
– zaprzestanie przekazywania przez KBN kolejnych zaliczek bez rozlicznia poprzednich,
– egzekwowanie przez KBN od wnioskodawców zapewnienia warunków - przede wszystkim finansowych - dla sprawnego wdrożenia zrealizowanych projektów i pełnego wykorzystania ich wyników.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Gospodarowanie środkami specjalnymi Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu przeznaczonymi na rozwijanie sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych	Ocena gospodarowania przez Urząd Kultury Fizycznej i Sportu środkami specjalnymi w części przeznaczonej na rozwijanie sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych, a także wykorzystania tych środków przez zleceniobiorców zadań nie zaliczanych do sfery finansów publicznych.	Kontrolę przeprowadzono w Urzędzie Kultury Fizycznej i Sportu, a także w 29 stowarzyszeniach kultury fizycznej i sportu i 52 uczniowskich klubach sportowych.

Synteza

Na finansowanie rozwoju sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych przeznaczane są głównie środki specjalne UKFiS. W 2000 r. Urząd przeznaczył na ten cel 118,5 mln zł. W stowarzyszeniach kultury fizycznej i sportu objętych kontrolą NIK, w 2000 r. na zadania zlecone wykorzystano 16,8 mln zł - z budżetu UKFiS i 55,4 mln zł - ze środków specjalnych UKFiS. W strukturze wydatków ze środków specjalnych 84% przeznaczono na rozwój sportu wśród dzieci i młodzieży, a 16% na sport osób niepełnosprawnych. Środki specjalne na wspomaganie tej działalności UKFiS uzyskuje - zgodnie *z ustawą o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach* – z dopłat do stawek w grach liczbowych. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła procedurę przyznawania środków specjalnych oraz ich wykorzystywania i rozliczania w skontrolowanych jednostkach. Szczególnie pozytywnie NIK oceniono działalność uczniowskich klubów sportowych. Wykazywały one dużą dbałość o przekazany im sprzęt sportowy, właściwie go użytkując. Sprzęt wykorzystywany był przez dzieci i młodzież szkolną na lekcjach wychowania fizycznego, zajęciach pozalekcyjnych, w zawodach sportowych i na zajęciach sekcji sportowych uczniowskich klubów sportowych.

Wśród stwierdzonych nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami specjalnymi wymienić należy nieprzestrzeganie obowiązku dokonywania wydatków publicznych w sposób oszczędny i efektywny, prowadzenie wyboru wykonawców zadań bez dochowania warunków konkurencyjności ofert, nieprecyzyjne formułowanie treści zlecanych zadań, podzlecanie otrzymanych zadań kolejnym jednostkom, nieprzestrzeganie *ustawy o zamówieniach publicznych* i zasad rachunkowości przy udzielaniu zamówień, nieprzestrzeganie zasad zaleconych przez Prezesa UKFiS dotyczących wykorzystywania dochodów uzyskiwanych w toku realizacji zadania,. Łączna kwota nieprawidłowych wydatków ujawnionych w wyniku kontroli wyniosła 2.017,4 tys. zł, z czego 1.959 tys. zł stanowiła kwota wydatków dokonanych z naruszeniem prawa, w tym zwłaszcza *ustawy o zamówieniach publicznych*.

W rezultacie wcześniej prowadzonych kontroli, NIK wnioskowała o nowelizację ustawy *o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach* oraz *ustawy o finansach publicznych*, by do funduszy przekazywanych ze środków specjalnych UKFiS mogły być stosowane przepisy drugiej z wymienionych ustaw odnoszące się do dotacji budżetowych oraz przepisy określające szczegółowe zasady i tryb dofinansowywania zadań, składania wniosków, przekazywania środków i ich rozliczania. NIK krytycznie oceniła fakt, iż Minister Edukacji Narodowej i Minister Finansów nie podjęli działań umożliwiających realizację tych wniosków.

Ważniejsze wnioski

– podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do zmiany *ustawy o finansach publicznych* przez dodanie przepisu określającego, że dotacjami celowymi podlegającymi szczególnym zasadom rozliczeń są także środki przekazywane ze środków specjalnych tworzonych z dopłat do stawek w grach liczbowych,

– podjęcie prac legislacyjnych mających na celu znowelizowanie *ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach* przez dodanie przepisu upoważniającego właściwego ministra do określenia rozporządzeniem szczegółowych zasad dofinansowywania lub finansowania zadań w zakresie rozwijania sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych,

– zapewnienie potencjalnym zleceniobiorcom zadań warunków równego dostępu do informacji o możliwości skorzystania z dofinansowania ze środków specjalnych, zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji,

– zracjonalizowanie gospodarki środkami specjalnymi UKFiS przeznaczonymi na rozwój sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych, w tym podjęcie działań zmierzających m.in. do ograniczenia nakładów przeznaczonych na koszty obsługi zleconych zadań.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Wypełnianie przez Telewizję Polską SA obowiązków nadawcy publicznego	Ocena wykonywania przez TVP SA obowiązków wynikających z *ustawy o radiofonii i telewizji*, sytuacji spółki w okresie przeprowadzania wewnętrznych reform organizacyjno – ekonomicznych, przestrzegania *ustawy o zamówieniach publicznych* i respektowania praw pracowniczych przy zwolnieniach grupowych.	Kontrolę przeprowadzono w Zakładzie Głównym Spółki Telewizja Polska SA w Warszawie.

Synteza

Zadania i obowiązki telewizji publicznej określone zostały w *ustawie o radiofonii i telewizji*. Zaliczono do nich m.in. dostarczanie informacji, udostępnianie dóbr kultury i sztuki, ułatwianie korzystania z oświaty i dorobku nauki, upowszechnianie edukacji obywatelskiej i dostarczanie rozrywki. W wyniku kontroli potwierdziły się częściowo zarzuty nierzetelnego, nieobiektywnego lub niewyczerpującego informowania i preferowania przez TVP audycji o charakterze komercyjnym, stawiane telewizji publicznej przez Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich. Stało to w sprzeczności – w ocenie NIK – z ustawowym wymogiem odpowiedzialności za słowo, rzetelnego ukazywania różnorodności wydarzeń i zjawisk, sprzyjania swobodnemu kształtowaniu się poglądów obywateli i formowaniu się opinii publicznej, a także służenia rozwojowi kultury, nauki i oświaty. Zdaniem Izby, malejące wskaźniki czasu nadawania programów służących rozwojowi kultury, nauki, i oświaty, umacnianiu rodziny oraz kształtowaniu postaw prozdrowotnych, wskazują na nasilanie się komercjalizacji TVP, właśnie kosztem wypełniania jej obowiązków ustawowych.

Z niektórych skarg kierowanych do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wynikało też, że TVP nie zawsze stwarzała partiom politycznym możliwości przedstawiania stanowisk w węzłowych sprawach politycznych, do czego zobowiązuje ją *ustawa o radiofonii i telewizji*. Z ustaleń kontroli wynika też, że *Statut Spółki TVP SA* zawiera postanowienia niezgodne z tą ustawą, dotyczące m.in. usytuowania i kompetencji Rady Programowej a także reprezentacji Skarbu Państwa w walnym zgromadzeniu. Niezgodność uregulowań wewnętrznych z ustawowymi stanowi jedną z przyczyn niewystarczającego współdziałania między Zarządem i Radą Nadzorczą TVP a Radą Programową.

Kontrola ujawniła, ze TVP nie stosowała przy realizacji zakupu towarów i usług w latach 1999 – 2001 przepisów *ustawy o zamówieniach publicznych*, mimo iż była do tego zobowiązana. Skontrolowane przez NIK przetargi organizowano na podstawie *Regulaminu postępowania przetargowego w TVP SA* z 1997 r. Regulacja ta różni się od ustawowej, m.in. nie zapewnia równości traktowania oferentów oraz jawności postępowania i nie zapewnia wyboru najkorzystniejszej oferty. Jednak Zarząd TVP zdecydował, że procedury *ustawy o zamówieniach publicznych* będą stosowane jedynie w przypadku zamówień finansowanych z części przychodów TVP pochodzących z opłat abonamentowych. W ocenie NIK działanie takie było nielegalne, ponieważ nie ma możliwości skutecznego wyodrębnienia środków uznawanych za publiczne, a więc i ograniczenia stosowania ustawy tylko „w odniesieniu do tych środków".

W związku z prowadzoną w TVP reformą organizacyjno – ekonomiczną rozpoczęto w 2001 r. zwolnienia grupowe pracowników, w firmie liczącej przeszło 6 tys. miejsc pracy nastąpił spadek zatrudnienia o 345 etatów. W efekcie, uległa zmianie struktura zatrudnienia, m.in. odsetek etatów dziennikarskich zmalał z 16% do 14,7%, zaś administracyjno – biurowych zwiększył się z 14% do 17,8%. W ocenie NIK wskazuje to na biurokratyzację TVP SA.

Ważniejsze wnioski

– legislacyjne: stworzyć instrumenty prawne służące egzekwowaniu powinności ustawowych TVP jako nadawcy publicznego, zobowiązać Krajową Radę Radiofonii i Telewizji do dokonywania kontroli oraz corocznej oceny zgodności działań programowych TVP z przepisami ustawowymi, dostosować *Statut Spółki TVP SA* do pełnej zgodności z przepisami ustawowymi,

– podjąć działania zmierzające do wyeliminowania przypadków nierzetelnego informowania,

– właściwie wypełniać obowiązek umożliwiania partiom politycznym przedstawiania stanowisk w węzłowych sprawach publicznych,

– stosować przepisy *ustawy o zamówieniach publicznych* w odniesieniu do wszystkich objętych tymi przepisami zakupów, niezależnie od rodzaju środków przeznaczanych przez TVP SA na ten cel.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Organizacja i funkcjonowanie nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty i dyrektorów szkół	Ocena wykorzystywania prawnych instrumentów nadzoru pedagogicznego.	Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu, 13 kuratoriach oświaty i 81 szkołach i zespołach szkół publicznych.

Synteza

Zgodnie z przepisami *ustawy o systemie oświaty*, nadzór pedagogiczny polega na ocenianiu stanu i warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, analizowaniu efektów działalności szkół i placówek, udzielaniu szkołom i nauczycielom pomocy w wykonywaniu ich zadań oraz inspirowaniu nauczycieli do innowacji pedagogicznych, metodycznych i organizacyjnych.

Do 31 sierpnia 1999 r. zasady sprawowania nadzoru pedagogicznego regulowało *rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego, wykazu stanowisk i kwalifikacji do ich zajmowania*, zastąpione z dniem 1 września tegoż roku *rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sprawowania nadzoru pedagogicznego*. Wprowadziło ono m.in. nowe pojęcie „mierzenia jakości" precyzując, że przedmiotem tego zabiegu są wymagania wynikające z zadań szkoły oraz zobowiązanie osób sprawujących nadzór do zasięgania opinii uczniów, rodziców i nauczycieli o jakości pracy tej placówki.

Jako właściwy do spraw oświaty i wychowania, Minister Edukacji Narodowej sprawuje nadzór pedagogiczny nad prowadzonymi przez siebie szkołami i placówkami doskonalenia nauczycieli. Kontrola NIK wykazała, że minister nie ustalił podstawowych kierunków realizacji nadzoru pedagogicznego przez kuratorów oświaty i w niewielkim tylko stopniu skorzystał z możliwości wyznaczenia kuratorom oświaty zadań w sferze mierzenia jakości pracy szkół i placówek. W 2000 r. przeprowadzono jedynie badania opinii uczniów, rodziców i nauczycieli na temat funkcjonowania szkół podstawowych i gimnazjów, nadto doraźnie - w latach 2000 i 2001 - zbierano informacje związane z organizacją pracy szkół.

Działając w imieniu wojewody, kurator oświaty sprawuje nadzór pedagogiczny nad publicznymi i niepublicznymi szkołami i placówkami, nad szkołami nadzorowanymi przez ministrów innych niż MEN oraz nad placówkami doskonalenia nauczycieli. Z kontroli NIK wynika, że w poszczególnych kuratoriach w sposób zróżnicowany określono formy i procedury nadzoru, jak i standardy oraz wskaźniki mierzenia jakości prac nadzorowanych placówek. W rezultacie, w każdym z kontrolowanych województw powstał odmienny system nadzoru pedagogicznego, co może utrudniać dokonywanie ocen i porównań. W części skontrolowanych kuratoriów stwierdzono uchybienia w planowaniu zadań nadzoru pedagogicznego, w tym zwłaszcza mierzenia jakości pracy szkół i placówek. W każdym z kontrolowanych kuratoriów plany nadzoru nie były w pełni realizowane, m.in. z powodu angażowania wizytatorów do innych zadań – choćby pracy w komisjach kwalifikacyjnych i egzaminacyjnych.

Z ustaleń kontroli wynika, że mierzenie jakości pracy nadzorowanych szkół dotyczyło niemal wyłącznie placówek publicznych. W odniesieniu do szkolnictwa niepublicznego praktycznie ograniczano się do przeglądów sprawdzających, czy szkoły niepubliczne wypełniają wymogi konieczne do uzyskania uprawnień szkoły publicznej. Zjawiskiem występującym powszechnie w kontrolowanych kuratoriach było nadmierne obciążenie pracą wizytatorów – sięgające w skrajnych przypadkach przeszło 80 szkół przypisanych do nadzorowania, co miało negatywny wpływ na zakres i jakość podejmowanych przez nich działań.

Ważniejsze wnioski

– potrzeba ustalenia ogólnie obowiązujących standardów mierzenia jakości pracy szkół i placówek oświatowych – dla zapewnienia porównywalności wykonywanego nadzoru pedagogicznego,

– konieczność zintensyfikowania mierzenia jakości pracy nadzorowanych szkół i placówek,

– potrzeba monitorowania potrzeb doskonalenia pracowników nadzoru pedagogicznego, szczególnie w dziedzinie mierzenia jakości pracy szkół i placówek,

– przestrzegać przyjętych zasad i procedur organizacji nadzoru pedagogicznego przez poszczególne kuratoria,

– zapewnić warunki do terminowej realizacji zadań związanych z wykonywanym nadzorem pedagogicznym,

– zracjonalizować obciążenie wizytatorów przez określenie jednolitych kryteriów przydziału zadań.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Funkcjonowanie służby ochrony zabytków w warunkach reformy administracji publicznej	Ocena wykonywania przez Służbę Ochrony Zabytków ustawowych zadań, jak również przez nadzorujące tę Służbę organy administracji publicznej - w warunkach wynikających z reformy tej administracji.	Kontrolą objęto 84 jednostki: Ministerstwo Kultury, Ośrodek Dokumentacji Zabytków oraz Muzeum Narodowe w Warszawie, Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Rabce-Zdroju, Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie, 13 wojewódzkich oddziałów Służby Ochrony Zabytków, 13 urzędów marszałkowskich, 13 starostw powiatowych, 13 urzędów miast na prawach powiatu oraz 27 urzędów gmin (15 miejskich i 12 nie posiadających tego statusu).

Synteza

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie oceniła funkcjonowanie wojewódzkich oddziałów Służby Ochrony Zabytków, a także większości skontrolowanych jednostek samorządowych, do obowiązków których należy ochrona dóbr kultury. Podobna ocena dotyczyła także wykonywania obowiązków przez Generalnego Konserwatora Zabytków i sprawowanego przez Ministra Kultury naczelnego nadzoru nad ochroną zabytków. Formułując taką ocenę Izba wskazała jednocześnie, że organy ochrony zabytków prowadziły działalność w trudnej sytuacji ekonomicznej, przy niedostosowaniu regulacji prawnych i niestabilnych rozwiązaniach organizacyjnych.

Z ustaleń kontroli wynika, że Minister Kultury nie dokonywał merytorycznej analizy i oceny funkcjonowania instytucji ochrony zabytków, jak również nie przygotowywał propozycji rocznej dotacji budżetowej na ich działalność. W Ministerstwie nie realizowano również zadań związanych z tworzeniem ogólnopolskiego informatycznego systemu dokumentowania ruchomych i nieruchomych dóbr kultury. We wszystkich skontrolowanych wojewódzkich oddziałach SOZ stwierdzono nieprawidłowości w prowadzeniu rejestrów i zbiorów dokumentów zabytków.

Wojewódzcy konserwatorzy zabytków niezbyt często korzystali z uprawnień do wydawania decyzji nakazujących prowadzenie konserwacji, wstrzymujących czynności przy zabytkach podejmowane bez zezwolenia lub nakazujących przywrócenie zabytku lub jego otoczenia do poprzedniego stanu. Przy wydatkach na ochronę i konserwacje zabytków, ponoszonych przez wojewódzkich konserwatorów zabytków, stwierdzono m.in. finansowanie ze środków budżetowych, przeznaczonych na konserwację zabytków, prac niezwiązanych z zadaniami konserwatorskimi oraz zlecanie opracowań dokumentacyjnych w okolicznościach niewykluczających powiązania o charakterze korupcyjnym między zlecającym zadania a ich wykonawcą.

Stwierdzono również, że Generalny Konserwator Zabytków nie posiadał uprawnień do nadzorowania działalności Ośrodka Dokumentacji Zabytków, którego organizatorem był minister właściwy ds. kultury i dziedzictwa narodowego. Generalny Konserwator Zabytków nie określił z kolei jasnych kryteriów i zasad przyznawania dotacji użytkownikom zabytków nieruchomych, a ich brak stwarzał możliwość uznaniowego wyboru zadań do dofinansowania.

Większość samorządów województw (8 spośród 13 skontrolowanych) prawidłowo wykonywała zadania związane z ochroną zabytków. Natomiast z 13 starostw powiatowych położonych w 13 województwach taka ocena przypadła jedynie trzem. Z 15 objętych kontrolą urzędów gmin miejskich pozytywne oceny, dotyczące wywiązywania się z obowiązków ochrony zabytków, uzyskało 5 gmin, a z 12 urzędów gmin nie mających statusu miejskiego – tylko cztery. W 2 gminach pojedyncze obiekty zabytkowe doprowadzono do całkowitej dewastacji.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości finansowe, kwoty wydatkowane z naruszeniem przepisów prawa oraz uszczuplenia w dochodach - na łączną kwotę 1.832,7 tys. zł.

Ważniejsze wnioski

– utworzenie elektronicznej bazy danych o zabytkach, obejmującej informacje zawarte w rejestrze i ewidencji zabytków,

– określenie sposobu rejestrowania i dokumentowania zabytków przez wszystkie organy do tego zobowiązane,

– określenie dla organów jednostek samorządu terytorialnego zadań w zakresie ochrony zabytków, z uwzględnieniem ich możliwości organizacyjnych i finansowych.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Szkolenie żołnierzy odbywających zasadniczą służbę wojskową (tajna)	Ocena przebiegu w latach 1999-2001 (I półrocze) szkolenia żołnierzy w ramach 12-miesięcznej zasadniczej służby wojskowej (według rodzajów sił zbrojnych i specjalności wojskowych) oraz jego efektywność.	Kontrolą objęto Ministerstwo Obrony Narodowej, dowództwa rodzajów sił zbrojnych i podległe im jednostki wojskowe, wybrane ze względu na zakres i charakter realizowanych przez nie zadań.

Synteza

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła realizację procesu szkolenia żołnierzy w okresie 12-miesięcznej zasadniczej służby wojskowej. Z ustaleń kontroli wynika, że przebieg tego szkolenia, jego intensywność i zakres w poszczególnych latach badanego okresu determinowały możliwości budżetowe sił zbrojnych, a więc ukompletowanie pododdziałów, wyposażenie jednostek wojskowych w środki bojowe i materiałowe oraz stan bazy szkoleniowej i urządzeń szkolno-treningowych. Uwarunkowania te znalazły odzwierciedlenie w zakresie szkolenia na poszczególnych szczeblach kierowania i dowodzenia sił zbrojnych oraz stosowanych formach i metodach szkolenia w pododdziałach.

Ważniejsze wnioski

– doskonalenie systemu kierowania szkoleniem w siłach zbrojnych, w tym ocena jego efektów i przygotowania metodycznego dowódców pododdziałów, zwłaszcza określenie jednoznacznych relacji między Szefem Sztabu Generalnego WP i dowódcami rodzajów sił zbrojnych w tym systemie,

– poprawa stanu zabezpieczenia materiałowo-technicznego procesu szkolenia żołnierzy zasadniczej służby wojskowej, tak aby okres 12-miesięcznej służby, w zakresie szkolenia specjalistycznego i zgrywającego, był efektywnie wykorzystany, zapewniał pożądany stopień umiejętności bojowych oraz właściwe przygotowanie rezerw osobowych dla potrzeb mobilizacyjnych sił zbrojnych.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Wojskowe szkolenie rezerwistów (tajna)	Ocena ćwiczeń wojskowych odbywanych przez rezerwistów w latach 1999-2001, ze szczególnym uwzględnieniem procedur powoływania na ćwiczenia, a także ich przebiegu oraz efektywności w poszczególnych rodzajach sił zbrojnych.	Kontrolą objęto Ministerstwo Obrony Narodowej i jednostki organizacyjne poszczególnych rodzajów sił zbrojnych, wybrane ze względu na charakter i zakres realizowanych przez nie zadań, w sferze planowania, programowania i szkolenia rezerwistów.

Synteza

Ustalenia kontroli umożliwiły dokonanie - w relacji do wymagań kwalifikacyjnych na danych stanowiskach - oceny stanu zabezpieczenia potrzeb mobilizacyjnych, w zakresie obsady stanowisk przez kadrę zawodową rezerwy oraz podoficerów i szeregowych. Ocenie poddano także przyjęte rozwiązania, dotyczące planowania i programowania szkolenia żołnierzy rezerwy oraz przebieg i efektywność tego szkolenia.

Ważniejsze wnioski

– dalsze doskonalenie systemu szkolenia rezerw osobowych na potrzeby mobilizacyjnego i wojennego uzupełnienia sił zbrojnych, w celu zapewnienia utrzymania wymaganego stanu gotowości bojowej i mobilizacyjnej sił zbrojnych,
– zapewnienie właściwego poziomu ilościowego i jakościowego uzupełnienia mobilizacyjnego stanowisk etatowych, w celu zachowania odpowiedniej zdolności bojowej sił zbrojnych.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Funkcjonowanie policyjnych systemów informatycznych	Ocena funkcjonowania policyjnych systemów informatycznych pod względem tworzenia baz danych i sporządzania statystyk policyjnych oraz ich wykorzystywania w ochronie bezpieczeństwa publicznego w latach 1999-2000 i I półroczu 2001 r.	Badaniami kontrolnymi objęto: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendę Główną Policji, Komendy Wojewódzkie w Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Komendy Miejskie – w Koninie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Komendy Powiatowe – w Drawsku Pomorskim, Jarosławiu, Łańcucie, Szczecinku i we Wrześni.

Synteza

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie oceniła skuteczność policyjnych systemów informatycznych w ochronie bezpieczeństwa publicznego. Funkcjonujący obecnie Zintegrowany System Informacyjny Policji nie umożliwiał bezpośredniej współpracy z innymi systemami działającymi w Policji oraz poza nią; w systemie tym zapisywane były wyłącznie informacje tekstowe i numeryczne, podczas gdy powinno być możliwe gromadzenie i przetwarzanie także informacji graficznych. Rozwiązania informatyczne zastosowane w ZSIP były przestarzałe i nie odpowiadały rozwiązaniom występującym w krajach Unii Europejskiej i NATO. Stan techniczny wielu urządzeń funkcjonujących w ZSIP był zły, a dokumentacja techniczna systemu nieaktualna. Wiele do życzenia pozostawiała rozbudowa baz danych systemu oraz ich ochrona przed dostępem osób nieuprawnionych.

W badanym okresie w bazie danych ZSIP znalazło się 4.357.051 różnych informacji, jednak ich wprowadzanie do bazy odbywało się z opóźnieniem wynoszącym od 5 do 95 dni. W niektórych placówkach występowały problemy z nawiązywaniem łączności radiowej, co utrudniało, a niekiedy wręcz uniemożliwiało sprawdzenie osób lub pojazdów w bazach danych ZSIP. W ograniczonym zakresie wykorzystywano opcję ANALIZY (jedna z trzech opcji ZSIP) przy ustalaniu podejrzanych o popełnienie przestępstwa. W 1999 r. na podstawie typowania ustalono 183 podejrzanych, natomiast ogólna liczba podejrzanych wynosiła 364.272 osoby. W roku nastepnym wielkości te wynosiły odpowiednio: 212 i 405.275 osób.

W 2001 r. stanowiska dostępu do ZSIP znajdowały się we wszystkich komendach Policji, nie było ich natomiast, ze względu na brak odpowiedniej infrastruktury teleinformatycznej, w 243 komisariatach. Utrudnienia w dostępie do danych ZSIP występowały z powodu ograniczonej przepustowości łączy systemu, a także braku urządzeń szyfrujących, pozwalających na transmisję informacji niejawnych.

W ocenianym okresie nie stwierdzono przypadku dostępu do baz danych policyjnych systemów informatycznych osób nieuprawnionych, jednakże sposób ochrony danych nie gwarantował odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa, gdyż ochrona ograniczała się głównie do fizycznego zabezpieczenia pomieszczeń, w których były urządzenia informatyczne oraz nadawaniu indywidualnych uprawnień dostępu do systemów. Zabezpieczenia te, zdaniem Biura Łączności i Informatyki Komendy Głównej Policji, były „bardzo skromne" i dotyczyły tylko warstwy aplikacji.

NIK pozytywnie oceniła podjęcie decyzji o wdrażaniu Krajowego Systemu Informacyjnego Policji, który, zgodnie z *Programem rozwoju i łączności i informatyki Policyjnej w latach 2000-2004*, zastąpić ma przestarzały i niewydolny ZSIP. KSIP ma m.in. skrócić czas obiegu i uzyskiwania informacji oraz umożliwić sprawną wymianę informacji z innymi systemami informatycznymi – policyjnymi, pozapolicyjnymi, zagranicznymi. KSIP ma pracować w oparciu o jedną centralną bazę danych umiejscowioną w KGP. Konstrukcja bazy danych KGP ma umożliwić jej sukcesywną rozbudowę.

Ustalenia kontroli wykazały, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w niewielkim stopniu koordynowało przedsięwzięcia związane z wdrażaniem KSIP.

Ważniejsze wnioski

– zapewnienie skutecznego i stałego nadzoru nad funkcjonowaniem systemów informatycznych w Policji, w szczególności nad wdrażaniem Krajowego Systemu Informacyjnego Policji, także w kontekście harmonizacji z wdrażaniem *ustawy o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych* – aby w 2004 r. osiągnąć wszystkie zakładane cele KSIP,

– zapewnienie właściwej ochrony policyjnych baz danych przed dostępem osób nieuprawnionych.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Przygotowanie Policji do zwalczania przestępczości gospodarczej (tajna)	Ocena przygotowania jednostek organizacyjnych Policji do zwalczania przestępczości gospodarczej, z uwzględnieniem stanu kadrowego, wyposażenia w niezbędny sprzęt i urządzenia, rozpoznania grup przestępczych oraz efektów działalności w latach 1999-2001 (I półrocze).	Kontrolą objęto: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendę Główną Policji oraz wybrane komendy wojewódzkie i powiatowe (miejskie) Policji.

Synteza

Według ustaleń Najwyższej Izby Kontroli, struktury Policji były nieadekwatne do walki z przestępczością gospodarczą oraz występującego zagrożenia, a niedostatek specjalistycznych szkoleń (praktycznie wprowadzono je dopiero w lipcu 2001 r.) utrudniał dobór w pełni przygotowanych funkcjonariuszy do wykonywania zadań związanych ze zwalczaniem tego rodzaju przestępczości.

Stwierdzono ponadto, że skalę zjawiska przestępczości szacowano na podstawie liczby wykrytych przestępstw, co nie odpowiadało faktycznie istniejącemu zagrożeniu. Przy rozpoznawaniu poszczególnych sfer przestępczości gospodarczej, stanowiących szczególne zagrożenie dla interesów ekonomicznych Państwa, ograniczone efekty uzyskano przede wszystkim w zakresie przekształceń własnościowych oraz zwalczania korupcji.

Ważniejsze wnioski

– przeprowadzenie analizy funkcjonowania komórek organizacyjnych Policji do walki z przestępczością gospodarczą, m.in. w celu wypracowania optymalnej struktury organizacyjno-etatowej, zapewniającej skuteczność jej działań w tej sferze,

– zapewnienie odpowiednio sprofilowanych szkoleń dla policjantów uczestniczących w zwalczaniu przestępczości gospodarczej, uwzględniających w szczególności problematykę zagrożeń związanych z przekształceniami własnościowymi, korupcją i „praniem brudnych pieniędzy".

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Zagospodarowanie przez Agencję Mienia Wojskowego mienia przejętego z resortu obrony narodowej i realizacja zobowiązań z tego tytułu wobec Ministerstwa Obrony Narodowej	Ocena gospodarowania przez Agencję Mienia Wojskowego mieniem Skarbu Państwa przejętym z resortu obrony oraz prawidłowości rozliczeń z tego tytułu między Agencją a Ministerstwem Obrony Narodowej.	Kontrolą objęto Biuro Agencji Mienia Wojskowego w Warszawie, jej oddziały terenowe w Gorzowie Wielkopolskim, Warszawie i we Wrocławiu, Lotniskowy Oddział Terenowy Biura AMW w Warszawie oraz Departament Infrastruktury MON.

Synteza

Skarb Państwa powierzył AMW wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia przejętego z resortu obrony jako zbędne lub czasowo niewykorzystywane. Kontrola wykazała, że na koniec III kwartału 2001 r. AMW posiadała majątek o wartości 1,3 mld zł, na który składały się grunty, budynki oraz mienie ruchome. Podstawę przejmowania mienia przez Agencję stanowiły plany jego przekazywania. Z ustaleń NIK wynika, że były one opracowywane ze znacznym opóźnieniem. Stwierdzono także przypadki nierzetelności w ich sporządzaniu, polegające m.in. na podawaniu wartości nieruchomości niezgodnej z ewidencją księgową, ujmowania w planach tych samych nieruchomości po kilka razy i braku określenia kosztów utrzymania nieruchomości.

W roku 2000 i trzech kwartałach roku 2001, AMW sprzedała grunty i budynki, za które uzyskała ok. 211,5 mln zł oraz mienie ruchome za 32,7 mln zł. Jednak pozostawanie w Agencji ponad 50% zasobu nieruchomości jako mienia niezagospodarowanego zwiększało koszt jego utrzymania - AWW zapłaciła za trzy kwartały 2001 r. 5,6 mln zł podatku z tego tytułu, a pieniądze te nie zasiliły tym samym kasy sił zbrojnych.

Zgodnie z przepisem *ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego,* sprzedaż lub zamiana mienia albo oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste następuje w drodze przetargu. Kontrola przestrzegania tego postanowienia wykazała, że w badanym okresie AMW sprzedała w przetargach ustnych nieruchomości za kwotę 49,3 mln zł - co stanowiło 118% wartości szacunkowej, a w przetargach pisemnych za 62,6 mln zł - co odpowiadało 113% wartości szacunkowej.

Jednak szczegółowe badania wycen i sprzedaży nieruchomości w kontrolowanych oddziałach AMW wykazały m.in., że Agencja zbyła 20 nieruchomości bezprzetargowo, uzyskując kwotę 1,5 mln zł, przy oszacowaniu ich wartości na sumę 5,5 mln zł. Agencja sprzedając te części majątku bez przetargu powoływała się przy tym na odpowiedni przepis *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, jednak w opinii NIK możliwość zastosowania tego trybu wyklucza *ustawa o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego*.

Plan finansowy AMW w 2000 r. po stronie przychodów został zrealizowany na kwotę 205,5 mln zł – 96,7% kwoty planowanej, a po stronie kosztów na 45,1 mln zł – 99,1%. Dochód Agencji wyniósł 160,4 mln zł, a jej należności długoterminowe wynosiły na koniec 2000 r. 45,2 mln zł i w większości wzięły się z odraczania terminów płatności za sprzedane nieruchomości. Z uzyskanego w 2000 r. dochodu Agencja przekazała na konto MON kwotę 137,2 mln zł, zaliczyła też w poczet dochodów tego roku sumę 5 mln zł nadpłaty dokonanej rok wcześniej. Ustalono, że AMW przekazywała swe dochody na konto MON co miesiąc, w wysokości odpowiadającej wskaźnikowi ustalonemu przez Radę Ministrów.

Ważniejsze wnioski

– legislacyjny - potrzeba rozstrzygnięcia zakresu stosowania przez Agencje Mienia Wojskowego trybu bezprzetargowego przy sprzedaży nieruchomości wobec wymogów *ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego,*

– konieczność opracowania strategii zbywania mienia przez AMW w celu efektywnego pozyskiwania środków na inwestycyjne potrzeby sił zbrojnych,

– potrzeba dokonywania rzetelnych wycen przekazywanego mienia,

– konieczność ograniczenia sprzedaży nieruchomości z odroczonym terminem płatności.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Realizacja postanowień ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych	Ocena prawidłowości tworzenia i funkcjonowania „kapitałowych" form ubezpieczeń emerytalnych	Kontrolę przeprowadzono w Urzędzie Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi (UNFE), Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej (MPiPS), Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), PPUP Poczta Polska, Totalizatorze Sportowym Sp. z o.o. Badaniami objęto też powszechne fundusze emerytalne: Pocztowo – Bankowy PTE, PTU PZU SA, PKO/Handlowy PTE SA i PTE Polsat SA.

Synteza

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła podjęcie działań mających na celu zreformowanie systemu emerytalnego i uruchomienie otwartych funduszy emerytalnych (OFE). Prognozy demograficzne i wynikające z nich skutki dla możliwości finansowania dotychczasowego systemu emerytalnego wskazywały na konieczność przeprowadzenia reformy. Kontrola wykazała jednak, ze niektóre rozwiązania przyjęte w *ustawie o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych* miały niekorzystny wpływ na kształtowanie się konkurencyjnego i efektywnego rynku OFE.

W okresie od października 1998 do końca 2000 r. udzielono 21 zezwoleń na utworzenie powszechnych towarzystw emerytalnych (PTE), którym wydano następnie zezwolenie na utworzenie otwartych funduszy emerytalnych (OFE). Jednak zasada naboru członków do OFE, polegająca na pozyskiwaniu ich w drodze akwizycji przez poszczególne PTE nie stwarzała, w opinii NIK, równych szans konkurencji. Przewagę dzięki temu systemowi zyskały PTE, których akcjonariuszami były zakłady ubezpieczeń dysponujące rozbudowaną siecią wyszkolonych agentów. W efekcie, doszło do zdominowania rynku przez 4 OFE, które na koniec 2000 r. posiadały 62,6% wszystkich rachunków i 74% aktywów należących do uczestników. Ograniczenie konkurencyjności oraz ponoszenie przez PTE znacznych kosztów działalności akwizycyjno-marketingowej ukształtowały niekorzystne warunki do stopniowego obniżania opłat pobieranych od członków OFE.

W celu rejestracji członków OFE i ewidencjonowania przekazywanych składek, *ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych* zobowiązała ZUS do stworzenia Centralnego Rejestru Członków OFE (CRCOFE). Ustalono, że ZUS założył co prawda taki rejestr, jednak dane w nim nie były wiarygodne. Na koniec 2000 r. do CRCOFE fundusze emerytalne zgłosiły 10,7 mln osób, jednak aż na 2,5 mln otwartych dla nich rachunków nie wpłynęła ani złotówka. Do końca trwania kontroli, czyli do 15 lutego 2001 r., Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych nie udało się wyjaśnić tych rozbieżności, co też będzie niemożliwe bez pełnego funkcjonowania systemu informatycznego ZUS. Mimo, że pełne i terminowe przekazywanie przez ZUS do OFE składek należnych im od członków jest warunkiem działania systemu, ZUS nie wywiązywał się należycie z tego zadania. W latach 1999 – 2000 Zakład przekazazał OFE jedynie część należnych im składek na kwotę 9,8 mld zł. Nieprzekazane OFE składki były wykorzystywane przez ZUS do finansowania bieżących świadczeń Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. ZUS nie ewidencjonował w księgach rachunkowych przypisów składek należnych poszczególnym funduszom, przez co nie była znana rzeczywista kwota nieodprowadzonych do OFE składek. ZUS zakładał, że może to być ok. 3,5 mld zł, ale zdaniem NIK, margines błędu tego szacunku mógł być znaczny.W latach 1999 – 2000 PTE poniosły łączną stratę na działalności w wysokości 2 457,6 mln zł.

W ocenie NIK, wyniki dotychczasowego funkcjonowania zreformowanego systemu emerytalnego dały podstawę do stwierdzenia, że wskaźnik zastąpienia płacy emeryturą może być niższy od uzyskiwanego przy zasadach obliczania emerytury sprzed reformy, który np. w 1998 r. wyniósł 65%. Tymczasem optymistyczne szacunki przyjmują, że stopa zwrotu po reformie wynosić będzie 63,5% dla mężczyzn i 37,2% dla kobiet.

Ważniejsze wnioski

– doprowadzenie do pełnego funkcjonowania systemu informatycznego ZUS,

– uproszczenie systemu przekazywania informacji i składek między płatnikami a OFE,

– zobowiązać ZUS do przekazywania PTE dokładnych informacji o należnych składkach oraz o opóźnieniach w ich przekazywaniu,

– w oparciu o prognozy rozwoju rynku kapitałowego stworzyć szersze możliwości inwestowania środków OFE.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Egzekucja na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych należności z tytułu składek	Ocena skuteczności wykonywanych przez oddziały ZUS i urzędy skarbowe czynności w zakresie egzekwowania zaległych składek.	Kontrolą objęto Centralę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, 15 oddziałów ZUS i 16 urzędów skarbowych.

Synteza

Najwyższa Izba Kontroli generalnie pozytywnie ocenia przebieg postępowań egzekucyjnych w latach 1999-2001, mimo że nie zawsze prowadzone one były bez niedomagań i nieprawidłowości. Integralnym elementem rozpoczętej 1 stycznia 1999 r. reformy emerytalnej był tzw. Kompleksowy System Informatyczny ZUS. Opóźnienia i niepełne uruchomienie wszystkich aplikacji spowodowało, że w 1999 r. doszło do załamania się systemu rozliczeń płatności składek ZUS, ponieważ Zakład utracił możliwość ustalania bieżących należności. W ograniczonym stopniu odzyskał ją dopiero w latach 2000 – 2001, co pozwoliło na zintensyfikowanie egzekucji zaległych składek.

Na koniec 1999 r. zadłużenie z tytułu składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych wynosiło 9,7 mld zł, w 2000 r. już 10,3 mld zł, a w 2001 r. wzrosło jeszcze o 7,4 mln zł. W tych samych latach przychody ZUS z egzekucji zaległych składek wyniosły odpowiednio: 474 mln zł, 711 mln zł i 1,3 mld zł. W okresie tym zwiększyła się głównie skuteczność egzekucji własnej prowadzonej przez oddziały ZUS, na co wskazuje, zwiększający się w kolejnych latach, wskaźnik efektywności – z 18,2% w 1999 r. przez 26,3% w 2000 r. do 38,8% - w 2002 r. Zdecydowanie niższy był natomiast wskaźnik efektywności egzekucji prowadzonych przez urzędy skarbowe: 1999 r. – 14%, 2000 r. – 8,3%, 2001 r. – 12,5%.

Wśród nieprawidłowości towarzyszących egzekucji zaległych składek, ustalenia kontroli w pierwszej kolejności wskazują na kierowanie do urzędów skarbowych tytułów wykonawczych, bez uprzedniego przeprowadzenia własnej egzekucji administracyjnej. NIK uznała takie postępowanie za niegospodarne, ponieważ oddziały ZUS, z jednej strony, pozbawiały się w ten sposób możliwości naliczenia kosztów egzekucyjnych, a z drugiej zmuszone były do ponoszenia wydatków na pokrycie kosztów postępowania egzekucyjnego i uiszczania 5% opłaty - od kwot ściągniętych w drodze tej egzekucji.

W wyniku kontroli ujawniono także opieszałość w postępowaniu, polegającą na nieuzasadnionej zwłoce w podejmowaniu egzekucji - po ujawnieniu zaległości płatników oraz opóźnieniach w kierowaniu do urzędów skarbowych tytułów wykonawczych - po stwierdzeniu nieskuteczności własnych działań egzekucyjnych. Izba uznała takie postępowanie za przejaw braku troski o dobro finansów poszczególnych funduszy.

Poważnym niedociągnięciem ze strony ZUS było też, w ocenie NIK, niewykorzystywanie wszystkich środków egzekucyjnych określonych w *rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wykonania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* i ograniczanie się głównie do zajmowania rachunków bankowych. Tymczasem prawo dopuszcza w takich przypadkach stosowanie innych środków: egzekucję z wynagrodzenia za pracę, ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz z wierzytelności pieniężnych.

Z kolei nieprawidłowości stwierdzone przez NIK w urzędach skarbowych dotyczyły opieszałego nadawania biegu tytułom wykonawczym - po otrzymaniu ich z ZUS, niekorzystania z uprawnienia umożliwiającego zwrócenie się do sądu o nakazanie zalegającemu wyjawienia majątku oraz niezaspokajania przed innymi zobowiązaniami – w tym podatkowymi, wszystkich należności ZUS, co stanowiło naruszenie *ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*.

Ważniejsze wnioski

– pilne umożliwienie ZUS kompletnego gromadzenia informacji na kontach ubezpieczonych i płatników składek oraz rzetelnego rozliczania zadłużeń płatników,

– wszczynanie przez oddziały ZUS, w pierwszej kolejności, własnych postępowań egzekucyjnych, a dopiero po stwierdzonej ich bezskuteczności kierowanie spraw do egzekucji przez urzędy skarbowe,

– terminowe kierowanie zadłużeń do egzekucji,

– stosowanie wobec dłużników instytucji wyjawienia majątku,

– przestrzeganie zasady pierwszeństwa zaspokajania należności ZUS, przed innymi należnościami.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Funkcjonowanie socjalizacyjnych i resocjalizacyjnych placówek opiekuńczo-wychowawczych	Ocena wywiązywania się socjalizacyjnych i resocjalizacyjnych placówek instytucjonalnej całodobowej opieki nad dziećmi i młodzieżą, z zadań określonych w ustawie o pomocy społecznej.	Kontrolą objęto 12 powiatowych centrów pomocy rodzinie (CPR) oraz 37 placówek opiekuńczo-wychowawczych, w tym 26 placówek socjalizacyjnych i 11 resocjalizacyjnych (dawne młodzieżowe ośrodki wychowawcze – MOW).

Synteza

Większość ze skontrolowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli placówek opiekuńczo-wychowawczych zapewniała wychowankom całodobową opiekę, zaspokajała ich podstawowe potrzeby bytowe i rozwojowe. Personel placówek dbał także o zapewnienie dzieciom kontaktów z ich rodzicami naturalnymi i innymi osobami bliskimi. W 70% badanych ośrodków realizacja zadań opiekuńczo-wychowawczych odbiegała jednak od standardów usług określonych w *rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych*. Za mało było pomieszczeń do cichej nauki, zajęć sportowych i terapeutycznych, w co czwartej placówce nie dochowano normy 5 m^2 na osobę.

W 40% placówek nieregularnie wypłacano wychowankom tzw. kieszonkowe, czyli kwoty przeznaczone do ich dyspozycji, wypłacano je w zaniżonych wysokościach; odnotowano także przypadki wstrzymywania wypłaty nawet przez kilka miesięcy. W 16% skontrolowanych placówek przeciętna miesięczna wysokość kieszonkowego była niższa od minimalnej kwoty ustalonej przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej. Około 80% jednostek nie osiągnęło obowiązujących standardów w zatrudnieniu pracowników o specjalnościach: pedagog, psycholog, terapeuta, pracownik socjalny. Kontrola ujawniła ponadto, że w 60% placówek ich pracownicy nie posiadali odpowiednich kwalifikacji stosownie do wykonywanych zadań.

Ponad połowa badanych placówek, które nie osiągały standardów świadczonych usług, nie miała na koniec września 2001 r. opracowanego etapowego planu dochodzenia do tych standardów, mimo iż były zobowiązane zrobić to w tym terminie.

Ustalenia kontroli wykazały, że w ponad 80% przypadków rodzice dzieci – ze względu na złą sytuację materialną - byli częściowo lub całkowicie zwolnieni z ponoszenia opłat za ich pobyt w placówkach. W przypadkach ustalenia odpłatności, 90% osób zobowiązanych do ich uiszczenia uchylało się jednak od tego obowiązku. Skuteczność egzekucji opłat była znikoma i na ogół kończyłą się umorzeniem należności.

W badanym okresie ustalanie i zwalnianie z odpłatności za pobyt w placówkach regulowały m.in. *ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich*, wydane na jej podstawie akty wykonawcze Ministra Sprawiedliwości oraz *ustawa o pomocy społecznej*. Dualizm i niejednoznaczność przepisów powodowały dezorientację jednostek zobowiązanych do ustalania odpłatności, w rezulatcie część z nich w 2000 r. w ogóle nie tego nie robiła, oczekując na dalsze wytyczne. W końcu września 2001 r., a więc po półtorarocznym okresie obowiązywania znowelizowanej *ustawy o pomocy społecznej*, w myśl której prowadzenie placówek opiekuńczo-resocjalizacyjnych należy do zadań powiatów, 30% objętych kontrolą rad powiatów nie podjęło uchwał w sprawie zasad częściowego lub całkowitego zwalniania rodziców z opłat.

Kontrole w powiatowych centrach pomocy społecznej i miejskich ośrodkach pomocy społecznej wykazały przypadki niewywiązywania się z obowiązku udzielania pomocy finansowej na usamodzielnienie opuszczającym placówki opiekuńczo-wychowacze. Zastrzeżenia NIK wzbudziła przewlekła procedura realizacji postanowień sądowych o skierowaniu nieletnich do placówek resocjalizacyjnych. Ujawniono przypadki umieszczania nieletnich w ośrodkach nawet po 12 miesiącach od momentu otrzymania z sądu wniosku w tej sprawie.

Ważniejsze wnioski

– zapewnienie regularnych wypłat należnych kwot kieszonkowego oraz wypłat zaległych kwot z tego tytułu,
– podjęcie starań o zapewnienie wychowankom właściwej opieki pedagogów, psychologów i terapeutów,
– opracowanie i realizacja etapowych planów dochodzenia do obowiązujących standardów usług, zwłaszcza w zakresie warunków mieszkaniowych,
– podjęcie działań w celu wyegzekwowania od rodziców i opiekunów prawnych należnych opłat za pobyt dzieci w placówkach.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Wdrażanie i funkcjonowanie w urzędach pracy i jednostkach pomocy społecznej systemów informatycznych tworzonych w ramach Projektu ALSO	Ocena wdrożenia i stopnia wykorzystania przez urzędy pracy systemu informatycznego PULS, a przez jednostki pomocy społecznej systemu POMOST utworzonych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w ramach Projektu ALSO.	Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, Krajowym Urzędzie Pracy, 6 urzędach wojewódzkich, 6 wojewódzkich urzędach pracy, 6 urzędach marszałkowskich, 18 powiatowych urzędach pracy i 18 ośrodkach pomocy społecznej.

Synteza

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej podpisał w 1993 r. z Bankiem Światowym – Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju umowę o pożyczkę na realizację „Projektu promocji zatrudnienia i usług związanych z zatrudnieniem". Składał się on z 10 bloków tematycznych, z których dwa: „Zarządzanie komputeryzacją urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej" oraz „Budowa sieci informatycznej w urzędach pracy i ośrodkach pomocy społecznej" były realizowane jako Projekt ALSO (Automation of the Labour and Social Welfare Organisation). Podzielono go na 3 podprojekty: Systemu pomocy społecznej POMOST, Systemu urzędów pracy PULS i Systemu wspomagania MPiPS.

Celem podprojektu POMOST było stworzenie efektywnego systemu monitorowania pomocy społecznej, gwarantującego skuteczniejsze adresowanie świadczeń. Z kolei podprojekt PULS miał umożliwić stworzenie systemu umożliwiającego urzędom pracy efektywne sterowanie rynkiem pracy.

Kontrola wdrażania systemu POMOST wykazała, że założone cele nie zostały zrealizowane. Nie udało się zbudować jednolitego systemu informatycznego, który pozwalałby na przekazywanie jednostkom pomocy społecznej do MPiPS pełnych danych i umożliwiał monitorowanie pomocy społecznej. Pod koniec 2001 r. ponad 20% ośrodków nie korzystało z systemu POMOST, a z tych, które formalnie go wdrożyły, tylko co czwarty przekazywał w ocenie MPiPS dane wiarygodne. W rezultacie, ministerstwo nie otrzymało, mimo uruchomienia POMOST-u, zbioru danych na podstawie których mogłoby opracowywać analizy i prognozy służące doskonaleniu polityki społecznej. System POMOST miał też w założeniu zautomatyzować podstawowe czynności w ośrodkach pomocy, przez co usprawnić obsługę klientów, jednak w opinii pracowników ośrodków okazał się on nazbyt pracochłonny, a nawet wręcz uciążliwy w eksploatacji. W korespondencji kierowanej do MPiPS użytkownicy systemu domagali się znacznego jego uproszczenia.

Plan finansowania POMOST-u w 2000 r. sporządzono nierzetelnie, bowiem przyjęto założenie, że wszystkie ośrodki pomocy społecznej przekazywać będą dane do zbioru centralnego, zaplanowano też środki dla powiatowych centrów pomocy rodzinie, które przecież nie były objęte programem POMOST. Nierzetelne i niegospodarne było też przekazanie na utrzymanie systemu środków w wysokości 1 mln zł wbrew określonym zasadom finansowania.

Z ustaleń kontroli wdrażania systemu PULS wynika, ze jest on wykorzystywany przez ok. 80% powiatowych urzędów pracy. Usuwanie błędów oprogramowania, sprawiających, iż praca w PULS-ie była powolna i niestabilna trwało w niektórych przypadkach nawet 11 miesięcy. Nadto częste zmiany przepisów prawnych wymagają ciągłego udoskonalania i modyfikacji systemu PULS. Nie jest on wykorzystywany w żadnym z kontrolowanych przez NIK wojewódzkich urzędów pracy, bowiem nie jest dostosowany do kontroli realizacji zadań dotyczących przeciwdziałania bezrobociu przez jednostki samorządu terytorialnego. W latach 1999 – 2001 (3 kwartały), na wdrożenie i utrzymanie systemu PULS we wszystkich urzędach wydano 16 mln zł. Kierownicy 12 skontrolowanych powiatowych urzędów pracy stwierdzili, że otrzymywane przez nich na ten cel środki nie wystarczały do zapewnienia właściwego funkcjonowania systemu.

Ważniejsze wnioski

– potrzeba ustalenia stabilnych zasad oraz zakresu finansowania utrzymania i rozwoju sytemu POMOST,

– konieczność rzetelnego rozliczania środków przekazywanych na utrzymanie i rozwój systemu POMOST,

– potrzeba zakończenia - w porozumieniu z MPiPS oraz jednostkami samorządu terytorialnego - wdrażania systemu POMOST,

– konieczność opracowania zasad rozwijania systemu PULS w urzędach pracy, zapewniających jednolitą obsługę rynku pracy.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Wykorzystanie środków publicznych na restrukturyzację w służbie zdrowia	Ocena działań podejmowanych przez Ministra Zdrowia, jednostki samorządu terytorialnego oraz podległe im publiczne zakłady opieki zdrowotnej w zakresie gospodarki środkami z rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonymi na tworzenie i realizację programów restrukturyzacyjnych w ochronie zdrowia.	Kontrolą objęto: Ministerstwo Zdrowia, 14 urzędów marszałkowskich, 18 urzędów powiatowych i gminnych oraz 47 samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Synteza

NIK negatywnie oceniła przyjętą przez Ministra Zdrowia procedurę przyznawania dotacji z rezerwy celowej na 2000 rok (354.535 tys. zł) na realizację programu działań osłonowych oraz restrukturyzację w ochronie zdrowia. W trakcie realizacji poszczególnych etapów programu m.in. naruszane były przepisy *ustawy o zamówieniach publicznych*, finansowano prace, które nie mogły być później odpowiednio wykorzystane, odnotowano pogorszenie się sytuacji ekonomicznej zakładów opieki zdrowotnej wprowadzających w życie przedsięwzięcia restrukturyzacyjne. W latach 1999-2000 liczba zakładów, które odnotowały stratę wzrosła z 30 do 41, zaś kwota zobowiązań wymagalnych w tych jednostkach zwiększyła się ze 103.135,9 tys. zł do 160.338,9 tys. zł, a zatem o 55,4%. Wyniki kontroli wykazały, że środki dotacji na zadania inwestycyjne w ramach programu restrukturyzacji w ochronie zdrowia w 2000 r. trafiały do placówek służby zdrowia dopiero pod koniec 2000 r. ze względu na opóźnione, w stosunku do programu, uruchomienie środków z rezerwy celowej. Miało to wpływ na stwierdzone w kontrolowanych placówkach nieprawidłowości w ich wykorzystaniu (np. wydatkowanie środków po upływie terminu ich wykorzystania, dokonywanie zakupów aparatury medycznej bez stosowania przepisów *ustawy o zamówieniach publicznych,* wydatkowani*e* środków dotacji niezgodnie z przeznaczeniem).

Izba zwróciła uwagę, że dotacje na restrukturyzację dla poszczególnych placówek przekazywano za pośrednictwem organów założycielskich, jednakże ich wysokość określał Minister Zdrowia, co ograniczało ustawowe uprawnienia tychże organów. Zgodnie bowiem z *ustawą o zakładach opieki zdrowotnej* dotacje samodzielnemu publicznemu zakładowi opieki zdrowotnej przyznaje organ, który utworzył zakład. Proces udzielania dotacji wiąże się z podjęciem decyzji – komu, w jakiej wysokości i na jaki cel należy przyznać dotację, z zatem wszystkie jego etapy powinny być realizowane przez organ założycielski. Brak bezpośredniego wpływu na wybór zadania i wielkość dofinansowania, przy ogólnie sformułowanym celu dotacji przyznawanej w ramach programu restrukturyzacji, utrudniał organom założycielskim możliwość oceny prawidłowości wykorzystania dotacji i jej rozliczenie.

W celu zapewnienia równego dostępu do świadczeń medycznych, Minister Zdrowia został zobowiązany do ustalenia, w drodze rozporządzenia, planu rozmieszczenia szpitali publicznych oraz określenia zasad i warunków, jakim powinien odpowiadać plan zabezpieczenia ambulatoryjnej opieki zdrowotnej. Obowiązek opracowania i aktualizacji takiego planu został przypisany organom samorządu terytorialnego (po nowelizacji *ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym* obowiązek opracowania i aktualizacji planu minimalnego zabezpieczenia ambulatoryjnej opieki zdrowotnej przypisano wojewodzie), jednak dopiero w dniu 10 października 2001 r. Minister Zdrowia określił zasady, jakim powinien odpowiadać minimalny plan zabezpieczenia w odniesieniu do ambulatoryjnej opieki zdrowotnej.

Ważniejsze wnioski

– określenie przez Ministra Zdrowia jasnej i precyzyjnej metodologii podziału środków przeznaczonych na restrukturyzację w ochronie zdrowia, przy uwzględnieniu decyzyjnej roli organów założycielskich, co powinno sprzyjać bardziej racjonalnemu ich wydatkowaniu,

– zwiększenie nadzoru nad wydatkowaniem środków na restrukturyzację w ochronie zdrowia, zarówno przez Ministra Zdrowia, jak i organy założycielskie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej,

– ustalenie przez Ministra Zdrowia, w drodze rozporządzenia, planu rozmieszczenia szpitali publicznych; alternatywą dla takiego rozwiązania może być nowelizacja *ustawy o zakładach opieki zdrowotnej*, przyznająca prawo do ustalenia takiego planu marszałkom województw, przy zachowaniu uprawnień Ministra Zdrowia do wyznaczenia kryteriów, którym musi odpowiadać taki plan.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Realizacja ustawy o publicznej służbie krwi, w zakresie gospodarki krwią i preparatami krwiopochodnymi	Ocena organizacji i działania jednostek publicznej służby krwi oraz zasad obrotu preparatami krwi, a także realizowania przez właściwych ministrów obowiązku wydania aktów wykonawczych do *ustawy o publicznej służbie krwi*.	Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwach: Zdrowia, Obrony Narodowej, Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Instytucie Hematologii i Transfuzjologii, Krajowym Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa, 16 regionalnych centrach krwiodawstwa i krwiolecznictwa i 37 samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej.

Synteza

Z ustaleń kontroli wynika, że publiczna służba krwi wykonuje swe zadania na poziomie odpowiadającym międzynarodowym standardom w tej sferze. Fakt ten nie może jednak przesłonić negatywnej oceny Ministra Zdrowia, który mimo upływu trzech lat od wejścia w życie *ustawy o publicznej służbie krwi*, nie zdołał stworzyć podstaw prawnych działania tej służby. Do czasu zakończenia kontroli Minister Zdrowia nie wydał bowiem wszystkich aktów wykonawczych, umożliwiających pełne wykonanie ustawy.

Wysoki poziom funkcjonowania służby krwi osiągnięty został m.in. dzięki pracy Instytutu Hematologii i Transfuzjologii, który narzucił centrom krwiodawstwa i krwiolecznictwa wymagania gwarantujące bezpieczeństwo dawcom i biorcom krwi. Nie kwestionując kompetencji IHiT, ani merytorycznego poziomu jego publikacji fachowych, NIK stoi jednak na stanowisku, że nie mogą być one traktowane jako źródło prawa powszechnie obowiązującego.

Minister Zdrowia, wbrew obowiązkowi wynikającemu z ustawy, nie powołał Krajowej Rady ds. Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa. Tym samym, takie zadania jak: ocena działalności publicznej służby krwi, opiniowanie zamierzeń i programów rozwoju dotyczących organizacji pobierania i przetwarzania krwi oraz zaopatrzenia w krew i preparaty krwiopochodne, a także opiniowanie projektów aktów prawnych ustawowo przypisane Radzie nie były wykonywane.

Ustawa o publicznej służbie krwi stworzyła podstawy jednolitego systemu krwiodawstwa i krwiolecznictwa, który w całym kraju miał być tworzony i nadzorowany przez Ministra Zdrowia. Jednak poza tym systemem pozostały punkty krwiodawstwa w szpitalach MON i MSWiA, a także zakłady IHiT pobierające krew w celach innych, niż naukowo-badawcze. Wydając *rozporządzenie w sprawie szczegółowego trybu przekształcania wojewódzkich stacji krwiodawstwa, rejonowych stacji krwiodawstwa i punktów krwiodawstwa w regionalne centra krwiodawstwa i krwiolecznictwa* Minister Zdrowia wyłączył, bez upoważnienia ustawowego, z krajowego systemu punkty krwiodawstwa zakładów opieki zdrowotnej MON, burząc tym samym jego spójność. Regionalne centra nie przejęły także punktów krwiodawstwa z przychodni i szpitali MSWiA.

Nadzór i kontrola regionalnych centrów nad krwiolecznictwem były, w ocenie NIK, niewystarczające. Liczba prowadzonych przez RCKiK kontroli dotyczących krwiolecznictwa nie przekraczała w skali roku 15% szpitali korzystających z preparatów krwi. Podstawowym utrudnieniem w prowadzeniu specjalistycznego nadzoru była nieliczna kadra specjalistów posiadających niezbędne kwalifikacje do przeprowadzania tego rodzaju badań.

W szpitalach NIK ujawniła niedostatki w organizacji obrotu krwią, niepełne dokumentowanie kosztów krwiolecznictwa oraz nierzetelne prowadzenie dokumentacji medycznej. Ustalono, że w 85% skontrolowanych placówek dokumentowanie zastosowania krwi lub jej preparatów było niekompletne. Nieprawidłowości w dokumentacji nie pozwalają wykluczyć, ze zjawisko niszczenia preparatów krwi ma szerszy wymiar, niż wykazywany w sprawozdawczości (do 5,8% - w ujęciu wartościowym). W ocenie NIK naganna jest praktyka niszczenia preparatów krwi, pozyskiwanej w systemie honorowego krwiodawstwa, zwłaszcza gdy rozpatrywać ją w aspekcie finansowym (ograniczonej zdolności szpitali do regulowania zobowiązań).

Ważniejsze wnioski

– legislacyjny - szybkie wydanie wszystkich zaległych aktów wykonawczych do *ustawy o publicznej służbie krwi,*

– legislacyjny - znowelizowanie rozporządzenia dotyczącego powołania centrów krwiodawstwa i włączenie punktów krwiodawstwa MON w krajowy system publicznej służby krwi,

– powołanie Krajowej Rady ds. Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa,

– zintensyfikowanie nadzoru specjalistycznego nad placówkami służby zdrowia w sferze krwiolecznictwa,

– uporządkowanie dokumentacji stosowania krwi i preparatów krwiopochodnych.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Funkcjonowanie w warunkach reformy ochrony zdrowia szpitali klinicznych podległych Ministrowi Zdrowia	Ocena działań podejmowanych przez ministra właściwego ds. zdrowia, rektorów państwowych wyższych uczelni medycznych i dyrektorów samodzielnych publicznych szpitali klinicznych w celu racjonalnego wykorzystania zasobów tych szpitali oraz środków uzyskiwanych z prowadzonej działalności na potrzeby zadań dydaktycznych i badawczych uczelni, jak również udzielania świadczeń określonych w statutach.	Kontrolą objęto 48 jednostek: Ministerstwo Zdrowia, 11wyższych uczelni medycznych i 36 samodzielnych publicznych szpitali klinicznych.

Synteza

Próba uniezależnienia szpitali klinicznych od akademii medycznych i włączenie ich, jako samodzielnych podmiotów prawa, do wykonywania zadań dydaktycznych i badawczych uczelni nie powiodła się. Z jednej strony brakowało jednoznacznych rozwiązań prawnych zapewniających faktyczną, a nie tylko formalną samodzielność i podmiotowość szpitali, z drugiej – zdecydowanie negatywne stanowisko wobec usamodzielnienia szpitali zajęły uczelnie medyczne. W rezultacie w badanym okresie lat 1999-2001 relacje szpitali klinicznych (których stan prawny był dwukrotnie w tym czasie poddany zasadniczym zmianom) z ich macierzystymi uczelniami medycznymi powróciły do stanu bliskiemu wyjściowemu, czyli takiemu, jaki miał miejsce w 1998 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że wprawdzie szpitale kliniczne posiadały osobowość prawną, ale to rektorzy uczelni decydowali o obsadzeniu stanowisk dyrektorów szpitali i ordynatorów oddziałów. Na podstawie rozporządzeń Ministra Zdrowia, przekazujących im część uprawnień organu założycielskiego, nabywali oni prawo do ogólnego nadzoru nad ich działalnością. Szpitale kliniczne, usamodzielnione w grudniu 1998 r., nie zostały jednak prawnie wyposażone w składniki majątku trwałego. Nie mogły zatem legalnie korzystać z ustawowego uprawnienia do samodzielnego gospodarowania tym mieniem. Tylko część szpitali przejęła wykorzystywany majątek trwały akademii medycznych w nieodpłatne użytkowanie na podstawie umów cywilnoprawnych, które nie zostały jednak poprawnie uwzględnione, ani w księgach rachunkowych szpitali, ani akademii. Konsekwencją owego stanu było nieuwzględnianie przez szpitale kliniczne, w rachunku kosztów, amortyzacji użytkowanego majątku, co zniekształciło podstawowe wskaźniki ekonomiczne, na podstawie których ocenia się ich sytuację ekonomiczno-finansową.

Samodzielnym nominalnie szpitalom klinicznym nie zapewniono warunków do prowadzenia samodzielnej polityki kadrowej, co powodowało, że dyrektorzy tych placówek byli zobligowani do zatrudnienia wszystkich lekarzy, będących nauczycielami akademickimi, kierowanych do danego szpitala przez władze uczelni.

Podział funkcji organu założycielskiego szpitali klinicznych między Ministra Zdrowia i rektora właściwej uczelni medycznej nie zapewnił sprawowania nad nimi należytego nadzoru. Stwierdzono bowiem przypadki naruszania dyscypliny finansów publicznych przez skontrolowane szpitale, polegające m.in. na wykorzystywaniu, niezgodnie z przeznaczeniem lub po ustalonym terminie, środków z dotacji budżetowych. NIK ujawniła, że z naruszeniem prawa wydatkowano 8.038,1 tys. zł, w tym z budżetu państwa – 4.849,1 tys. zł.

Wiele do życzenia pozostawiała dostępność do świadczeń specjalistycznych w szpitalach klinicznych. Szpitale na ogół nie przekazywały do wiadomości pacjentów przejrzystych kryteriów decydujących o kolejności udzielenia tych świadczeń, co stwarzało warunki sprzyjające korupcji.

Ważniejsze wnioski

– dokonanie, na podstawie wyników osiągniętych w 2002 r., oceny wpływu wprowadzonych w 2001 r. zmian w statusie prawnym szpitali klinicznych, na ich relacje z uczelniami medycznymi, które przejęły funkcję ich organów założycielskich, zwłaszcza z punktu widzenia zapewnienia, zgodnie przepisami *ustawy o zakładach opieki zdrowotnej,* warunków do prowadzenia przez szpitale samodzielnej gospodarki,

– podjęcie działań obligujących samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, w tym również szpitale kliniczne, do opracowania i ogłoszenia jednoznacznych, poddających się kontroli, zasad dostępu do deficytowych świadczeń zdrowotnych, jako warunku do eliminowania okoliczności sprzyjających korupcji.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Finansowanie i dostęp do świadczeń zdrowotnych wykonywanych w ramach wysokospecjalistycznych procedur medycznych	Ocena Ministerstwa Zdrowia oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, w zakresie finansowania z budżetu państwa, wykonywania świadczeń zdrowotnych – w ramach wysokospecjalistycznych procedur medycznych.	Skontrolowano 28 jednostek: Ministerstwo Zdrowia i 27 publicznych zakładów opieki zdrowotnej, z tego: Centrum Zdrowia Dziecka, Centrum Zdrowia Matki Polki, 7 szpitali klinicznych i 18 szpitali wojewódzkich (specjalistycznych).

Synteza

Reforma opieki zdrowotnej, która została wprowadzona w 1999 r., zakładała finansowanie wysokospecjalistycznych procedur medycznych z budżetu państwa. Ich wykaz sukcesywnie zmniejszał się, w 1999 r. obejmował 52 procedury, w 2000 r. – 39, a w 2001 już tylko 23.

Zakłady opieki zdrowotnej, z którymi Minister Zdrowia zawarł odpowiednią umowę, zobowiązane były do udzielania tych procedur, ustalania kolejności ich świadczenia i sporządzenia listy pacjentów oczekujących oraz pacjentów objętych pomocą.

Z ustaleń kontroli wynika, że działalność Ministerstwa Zdrowia, zamiast wspierać funkcjonowanie zreformowanego systemu, zaburzało jego działanie. Już na samym starcie reformy minister wydał zbyt późno *rozporządzenie w sprawie wykazu wysokospecjalistycznych procedur medycznych*. Także kolejne nowelizacje – sprowadzające się w zasadzie tylko do aktualizowania wykazu procedur – wydawane były z opóźnieniem, w terminach uniemożliwiających szpitalom ich wykonywanie od początku roku.

Zapotrzebowanie na poszczególne procedury szacowane było przez Ministerstwo Zdrowia bez należytej staranności. Z jednej strony prowadziło to do niewykorzystywania limitów, z drugiej zaś do ograniczania dostępności do tych świadczeń. Czas oczekiwania na wykonanie wysokospecjalistycznych usług - z wyjątkiem nagłych, ratujących życie – wynosił od kilku dni do kilku miesięcy, a w krańcowych przypadkach - nawet do 3 lat. Szpitale, w przypadku zbyt małej ilości wynegocjowanych procedur w relacji do potrzeb pacjentów, zmuszone były przekraczać umowne limity niektórych procedur, nie mając gwarancji, że koszty związane z ich udzieleniem zostaną przez Ministerstwo Zdrowia zrefundowane. Stwierdzono przy tym, że w sytuacji drastycznego niedoboru środków i - tym samym – ograniczonych możliwości udzielania świadczeń, kolejność udzielania wysokospecjalistycznych świadczeń nie była ustalana w oparciu o kryteria medyczne. Ujawniła też, że zakłady opieki zdrowotnej nie otrzymywały z Ministerstwa Zdrowia środków za wykonane procedury w terminach określonych w zawartych umowach. Opóźnienia w przekazywaniu należnych szpitalom środków finansowych sięgały nawet kilku miesięcy.

Z ustaleń kontroli wynika także, iż ministerstwo nie egzekwowało od zakładów opieki zdrowotnej wykazu pacjentów, którym udzielono świadczeń w ramach zakontraktowanych procedur, mimo obowiązku wynikającego z cytowanego wyżej *rozporządzenia*. Tym samym Ministerstwo Zdrowia pozbawiało się jednego z ważnych źródeł informacji ułatwiających planowanie kontraktowania procedur na następny rok.

Jak przekonują wyniki kontroli, szpitale nierzetelnie rozliczały się ze środków budżetowych oraz leków i leczniczych środków technicznych otrzymanych na realizację wysokospecjalistycznych procedur. Większość szpitali nie prowadziła – mimo takiego obowiązku – odrębnej ewidencji księgowej. Nie dysponowały więc one danymi umożliwiającymi ocenę, czy otrzymana z budżetu kwota pokrywa koszty świadczeń udzielonych w ramach procedur, o których mowa wyżej. Stwierdzono też przypadki nierzetelnego prowadzenia ewidencji, m.in. zawyżanie liczby wykonanych procedur, a także wartości specyfików wykorzystanych do przeprowadzenia kuracji.

Ważniejsze wnioski

– doprecyzowanie przez Ministra Zdrowia przepisów dotyczących zakresu finansowania, ze środków budżetowych, poszczególnych świadczeń wysokospecjalistycznych i sposobu ich rozliczania,

– wykonywanie przez Ministra Zdrowia, w sposób skuteczny, nadzoru nad zawieraniem i realizacją umów o świadczenie wysokospecjalistycznych procedur medycznych,

– ewidencjonowanie i rozliczanie przez zakłady opieki zdrowotnej procedur wysokospecjalistycznych, w sposób umożliwiający określenie rzeczywistych jednostkowych kosztów ich realizacji.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Opracowanie i wdrożenie Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli ZSZiK-IACS, w tym realizacji projektów pilotażowych PL 9805.01 i PL 9805.03	Ocena prawidłowości opracowania i wdrożenia Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli ZSZiK-IACS, stopnia realizacji przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i Fundację „Fundusz Współpracy" dwóch programów finansowanych, m.in. z funduszy PHARE w ramach dostosowania polskiego rolnictwa do wymogów Unii Europejskiej. Ponadto zbadano i oceniono wykorzystanie środków publicznych przeznaczonych na powyższe zadania oraz skuteczność sprawowania nadzoru przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad realizacją budowy systemu ZSZiK-IACS.	Kontrolę przeprowadzono w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Fundacji „Fundusz Współpracy".

Synteza

W ramach przygotowań do wprowadzenia w życie Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), każde państwo członkowskie UE zostało zobowiązane do utworzenia własnego systemu ZSZiK-IACS. Po przyjęciu przez Komisję Europejską dokumentu *Partnerstwo dla Członkostwa*, Rada Ministrów zatwierdziła 23 czerwca 1998 r. *Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej*, w którym m.in. przewidziano zakres zadań przygotowawczych do wprowadzenia WPR. Budowę systemu ZSZiK-IACS rozpoczęto od prac pilotażowych. NIK krytycznie oceniła realizację projektów pilotażowych *Stworzenie w Polsce wielofunkcyjnego rejestru gospodarstw rolnych (9805.01)* oraz *Stworzenie w Polsce systemu identyfikacji i rejestracji zwierząt (9805.03)*. Zdaniem Izby, ARiMR nie była organizacyjnie przygotowana do realizacji projektów pilotażowych, nie wyodrębniono w niej jednostek organizacyjnych (zespołów, biur terenowych), nie dysponowała także procedurami dla wdrażania tych projektów. Skutecznego nadzoru nad wprowadzeniem systemu nie zapewnił Międzyresortowy Zespół ds. Wdrażania ZSZiK-IACS w Rolnictwie. Zespół ten, w skład którego wchodzili przedstawiciele 16 różnych ministerstw, urzędów i agencji państwowych, odbył zaledwie kilka posiedzeń, na których dokonywano bieżącej analizy prac związanych z budową systemu, nie formułując przy tym opinii i wniosków dla Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Uwagi NIK dotyczyły też sposobu wypełniania przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (poprzednio Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej) funkcji koordynacyjno-zarządczych związanych z ZSZiK-IACS. Do końca kontroli w tym ministerstwie nie zakończono prac legislacyjnych nad projektem rozporządzenia Rady Ministrów - aktu wykonawczego do *ustawy o krajowym systemie ewidencji gospodarstw rolnych i zwierząt gospodarskich*, określającego czynności techniczne oraz warunki (organizacyjne, kadrowe i techniczne), zapewniające sprawne funkcjonowanie systemu na terenie całego kraju (podpisano 26 marca 2002 r.).

Kontrola NIK ujawniła również, że część sprzętu informatycznego pochodziła z krajów azjatyckich. Analiza dokumentów finansowo-księgowych wykazała, że dostawy tego sprzętu nie były wyspecyfikowane pod względem ilościowym i wartościowym na fakturach jako odrębne pozycje, co uniemożliwiało wycenę. Zakupy te zrealizowano wbrew postanowieniom Memorandum Finansowego 98 nakazującym zakup za środki PHARE sprzętu pochodzącego z krajów Unii Europejskiej lub wymienionych w tym memorandum, chyba że Komisja Europejska zezwoli inaczej. Na negatywną ocenę NIK zasługiwał fakt, że Fundacja „Fundusz Współpracy" przyjęła ów sprzęt bez zastrzeżeń i wypłaciła dostawcom umowne kwoty w pełnej wysokości.

Ważniejsze wnioski

– zapewnienie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi pełnego nadzoru i kontroli na poszczególnych etapach przygotowania i wdrażania ZZZiK-IACS z wykorzystaniem Międzyresortowego Zespołu ds. Wdrażania ZSZiK-IACS w Rolnictwie,

– poddanie przez prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa analizie dotychczas objętych umową produktów informatycznych i zbadanie ich kompletności pod kątem obowiązującej *ustawy o krajowym systemie ewidencji gospodarstw rolnych i zwierząt gospodarskich.*

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Organizacja i funkcjonowanie Krajowego Funduszu Mieszkaniowego	Ocena organizacji i funkcjonowania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, a zwłaszcza udzielania kredytów na budowę lokali mieszkalnych na wynajem.	Kontrolę przeprowadzono w Urzędzie Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Banku Gospodarstwa Krajowego oraz w 5 spółdzielniach mieszkaniowych.

Synteza

Krajowy Fundusz Mieszkaniowy (KFM) powołany został *ustawą o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego* jako jeden z instrumentów realizacji zadań, wynikających z polityki mieszkaniowej państwa w zakresie gospodarki mieszkaniowej oraz rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Na fundusz składają się środki budżetowe, odsetki od kredytów, pożyczek i lokat KFM w bankach, wpływy ze sprzedaży bankom hipotecznym wierzytelności, wpływy z inwestycji KFM w papiery wartościowe, darowizny i zapisy oraz inne wpływy określone w przywołanej wyżej *ustawie*. Zadania związane z obsługą Krajowego Funduszu Mieszkaniowego realizuje działający na podstawie *Prawa bankowego* Bank Gospodarstwa Krajowego.

Szczegółowe warunki i tryb udzielania kredytów z zasobów KFM reguluje *rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków*. Kredyt taki może być udzielony towarzystwu budownictwa społecznego albo spółdzielni mieszkaniowej.

Istotą KFM było danie szansy wszystkim podmiotom realizującym społeczne budownictwo czynszowe na zasadzie „non profit" skorzystania z kredytu na korzystnych warunkach. Kontrola wykazała, ze Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) przystosował swoją strukturę do wypełniania zadań związanych z obsługą KFM i zapewnił szeroką dostępność do kredytu na terenie całego kraju. NIK dobrze ocenia systematyczne rozszerzanie sieci obsługi kredytów KFM. Brak powszechnej do nich dostępności był zarzutem jednej z wcześniejszych kontroli NIK.

Stan KFM na 30 czerwca 2001 r. wynosił 1,9 mld zł. W toku kontroli stwierdzono, że by zwiększyć ilość środków na kredyty BGK zmniejszał koszty funkcjonowania KFM, obniżając m.in. o połowę wydatki na działania promocyjne. Koszty funkcjonowania KFM wyniosły w 2000 r. 21,8 mln zł, a w I połowie 2001 r. – 11,4 mln zł. Aby powiększyć pulę środków na kredyty, BGK podjął starania o uzyskanie finansowego wspomożenia z kredytu Rady Europy. Z ustaleń kontroli wynika, że środki KFM były w większości angażowane w kredytowanie budowy mieszkań na wynajem.

Kontrola wykazała, że przyjęte rozwiązania mające na celu stworzenie warunków dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego na wynajem o umiarkowanych czynszach spełniły swoją rolę. W latach 1996 – I półrocze 2001 ze środków KFM udzielono 610 kredytów na kwotę 1,9 mld zł i do końca 2001 wybudowano ponad 27 tys. mieszkań. Jednak począwszy od 2000 r. środki jakimi dysponował KFM okazały się dalece niewystarczające wobec wzrastającego popytu na ten rodzaj kredytów. Zapotrzebowanie na kredyty w I połowie 2001 r. przekraczało 2,6 mld zł.

Obecna jak i poprzednie kontrole wykazały, że w działalności towarzystw budownictwa społecznego występują nieprawidłowości, polegające m.in. na pobieraniu od przyszłych najemców kaucji i wykorzystywaniu tych środków na finansowanie inwestycji, jak również budowie mieszkań wyłącznie na sprzedaż. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast nie ma jednak kompetencji umożliwiających likwidowanie uchybień pojawiających się w funkcjonowaniu TBS. Ujawniono też nieprawidłowości występujące w spółdzielniach budujących mieszkania na wynajem, a polegające głównie na nieprzestrzeganiu przepisów *ustawy o zamówieniach publicznych*.

Ważniejsze wnioski

– potrzeba rozpatrzenia przez Ministra Infrastruktury podjęcia inicjatywy legislacyjnej w sprawie nowelizacji *ustawy o niektórych formach popierania budownictwa* w zakresie zmiany przepisu art. 19 ust. 9 oraz przepisu art. 24,

– przeprowadzić szczegółową analizę możliwości zwiększenia pozabudżetowego pozyskiwania środków dla KFM, dla poprawienia możliwości kredytowania budownictwa czynszowego,

– wprowadzić zasadę wstrzymywania wypłat kredytu w przypadku niestosowania przez kredytobiorców *ustawy o zamówieniach publicznych*.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Prawidłowość wydawania pozwoleń na budowę oraz pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych	Ocena działania organów administracji architektoniczno - budowlanej i nadzoru budowlanego po reformie administracyjnej kraju w sprawach realizacji zadań określonych w *ustawie Prawo budowlane*, w tym udzielania pozwoleń na budowę, prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych oraz kontroli przestrzegania stosowania *Prawa budowlanego.*	Kontrolą objęto Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, 11 urzędów wojewódzkich, 11 wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego, 15 starostw powiatowych, 33 urzędy miast i gmin.

Synteza

Z ustaleń kontroli, którą objęto okres lat 1999-2000, wynika, że organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego nie w pełni i bez należytej staranności realizowały zadania wynikające z *Prawa budowlanego*. Jedną z przyczyn tego stanu była - w ocenie Izby - niewystarczająca liczba osób zatrudnionych w tych urzędach, a także ich niezadowalające przygotowanie merytoryczne. Świadczy o tym liczba skarg wpływających do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, która w badanym okresie zwiększyła się aż o 86%. Zaznaczyć należy, że połowa z nich okazała się zasadna.

Ustalono, że wymogów *Prawa budowlanego* nie spełniał relatywnie duży odsetek zbadanych przez NIK decyzji o pozwoleniu na budowę (prawie 50%). Do najczęstszych wad kontrolerzy zaliczyli m.in. wydawanie pozwoleń, bez przedłożenia dowodu dysponowania nieruchomością na cele budowlane, a także mimo upływu terminu ważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Z naruszeniem przepisów wydawano pozwolenia na budowę na podstawie projektów zagospodarowania działek wykonanych na nieaktualnych mapach, mimo braku wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń, bez uzgodnień warunków dostawy energii elektrycznej, gazu, wody i odprowadzania ścieków i przedstawienia niekompletnych projektów budowlanych. Przyjmowano również niekompletne wnioski o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę bez wymaganych załączników albo odpowiedniej liczby egzemplarzy projektów budowlanych.

Do nieodosobnionych należały przypadki lekceważenia przez inwestorów obowiązku zawiadamiania właściwych organów o rozpoczęciu robót. Na 1921 zbadanych przez NIK pozwoleń na budowę, w 30% przypadków inwestorzy nie przekazali w ogóle, lub przekazali nieterminowo zawiadomienia o rozpoczęciu robót budowlanych. Zauważyć należy, że organy administracji architektoniczno-budowlane nie podejmowały czynności by obowiązek ten wyegzekwować.

W wyniku kontroli ujawniono nierzetelne prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów. Badanie przeprowadzone na próbie wydanych 206 decyzji o pozowoleniu na budowę wykazało, że w prawie 19,9% przypadków inwestorzy przystąpili do ich użytkowania nie zawiadamiając organów administracji architektoniczno-budowlanej o zakończeniu budowy lub nie uzyskując pozwolenia na użytkowanie. Z kolei organy administracji architektoniczno – budowlanej niewywiązywały się z obowiązku przekazywania kopii decyzji o pozwoleniu na budowę i zgłoszeń do organów nadzoru budowlanego. Przypadki takie ujawniono w prawie 50% skontrolowanych jednostek przez NIK. Jednocześnie w 40% kontrolowanych przez Izbę starostwach oraz urzędach miast i gmin stwierdzono brak, bądź nierzetelność prowadzenia ujednoliconej ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytku obiektów. Te niewatpliwe zaniedbania nie ułatwiały wykonywania nadzoru i prowadzenia kontroli w zakresie repektowania przepisów *Prawa budowlanego*. W rezultacie wydawano decyzje o pozwoleniu na użytkowanie, mimo istotnych jego naruszeń, m.in. braku oryginału dziennika budowy, czy też oświadczenia kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu z projektem.

Ważniejsze wnioski

– legislacyjny – dotyczący nowelizacji *Prawa budowlanego* i upoważnienia właściwego ministra do określenia wzoru i zakresu ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytku obiektów budowlanych oraz określenia prawa do wstrzymania użytkowania obiektu, w przypadku braku stosownego pozwolenia,

– zapewnienie przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego skutecznego nadzoru nad wojewodami, wojewódzkimi inspektorami nadzoru budowlanego oraz zintensyfikowanie kontroli wykonywanej przez organy administracji architektoniczno – budowlanej i nadzoru budowlanego,

– podjęcie wszelkich niezbędnych działań i decyzji eliminujących przypadki naruszenia *Prawa budowlanego* przy wydawaniu decyzji administracyjnych,

– poprawienie działań inspekcyjno – kontrolnych wobec uczestników procesu budowlanego.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Ochrona przed hałasem na obszarach miejskich, ze szczególnym uwzględnieniem głównych tras komunikacyjnych	Ocena przestrzegania obowiązków nałożonych na organy administracji publicznej oraz inne jednostki organizacyjne dla ochrony przed hałasem oraz wystarczalności i skuteczności działań, podejmowanych w celu zapobiegania powstawaniu albo przenikaniu hałasu do środowiska.	Kontrolę przeprowadzono w 68 jednostkach m.in.: w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych, 5 urzędach wojewódzkich oraz w 34 podmiotach emitujących hałas w wyniku prowadzonej działalności, zlokalizowanych na terenie miast.

Synteza

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego nie zapewniały, w wystarczającym stopniu, warunków dla realizacji ochrony środowiska przed nadmiernym hałasem. Pomiary na terenie 31 miast wykazały, że dopuszczalny poziom hałasu drogowego był przekraczany średnio o 12,2 dB.

W ramach *Programu Państwowego Monitoringu Środowiska*, Inspekcja Ochrony Środowiska przeprowadziła w 1999 r. i 2000 r. badania hałasu komunikacyjnego, stwierdzając jego przekroczenia odpowiednio w 95% i 87% kontrolowanych punktach. Wykonując pomiary hałasu komunikacyjnego wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska nie wyznaczyły jednak stałych punktów pomiarowych, różna była częstotliwość prowadzenia pomiarów, a nawet różne metody ich przeprowadzania i interpretacja wyników w poszczególnych inspektoratach. Działania ograniczające uciążliwość hałasu komunikacyjnego podejmowane były jedynie w przypadku budowy lub modernizacji dróg, jeżeli obowiązek taki wynikał ze sporządzonej oceny oddziaływania na środowisko. Na zasadniczej części dróg (np. na ponad 98% dróg krajowych będących w zarządzie Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych) nie zwalczano uciążliwości hałasu. W czasie kontroli stwierdzono przypadki oddania do użytkowania dróg, mimo iż nie wykonano wszystkich urządzeń chroniących środowisko przed hałasem.

Spośród skontrolowanych 34 zakładów przemysłowych emitujących hałas, ponad 60% nie przestrzegało ustaleń określonych w decyzjach o dopuszczalnym jego poziomie. Ponad połowa badanych jednostek samorządu terytorialnego nie przeprowadzała kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska przed hałasem, nie wywiązując się tym samym z obowiązku wynikającego z *ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.* Organy administracji rządowej i samorządowej oraz inne jednostki organizacyjne nie instalowały aparatury kontrolno-pomiarowej oraz nie prowadziły pomiarów warunków akustycznych. Spośród 9 jednostek wykonujących zadania starosty, 8 nie było przygotowanych do prowadzenia takich pomiarów. Połowa kontrolowanych gmin nie miała opracowanego i uchwalonego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jako podstawy do sporządzania nowych miejscowych zagospodarowania przestrzennego uwzględniających ochronę przed hałasem. Mimo znacznego przekroczenia poziomu hałasu wokół tras komunikacyjnych, wojewodowie i rady powiatów nie podejmowały działań zmierzających do utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania.

W 1999 r. wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska wydały 390 decyzji o karach za nadmierną emisję hałasu w wysokości 6,2 mln zł (w 2000 r. 375 decyzji na kwotę 5 mln zł). Znaczne kwoty z tytułu tych kar nie zostały jednak wyegzekwowane. Według stanu na koniec 2000 r., niepobrane kary za ponadnormatywną emisję hałasy wyniosły ok. 2,7 mln zł.

Ważniejsze wnioski

– określenie dopuszczalnych i progowych poziomów hałasu w środowisku,
– zapewnienie stosowania przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska jednolitych metod pomiaru hałasu i procedury postępowania,
– rozważenie możliwości tworzenia w przypadkach określonych przepisami obszarów ograniczonego użytkowania dla tras komunikacyjnych szczególnie uciążliwych ze względu na emitowany hałas,
– terminowe wszczynanie postępowania egzekucyjnego w stosunku do podmiotów zalegających z wpłatami kar wymierzonych z tytułu przekroczenia dopuszczalnego poziomu emisji hałasu.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Zaopatrzenie ludności aglomeracji miejskich w wodę	Ocena stanu zaopatrzenia w wodę ludności w 20 miastach liczących 200 tys. i więcej mieszkańców, z uwzględnieniem gospodarowania zasobami wód powierzchniowych i podziemnych.	Kontrolę przeprowadzono w 49 jednostkach, z tego w: 18 urzędach miast, 14 podmiotach eksploatujących sieci wodociągowe, 1 związku międzygminnym, 9 wojewódzkich stacjach sanitarno-epidemiologicznych i 7 regionalnych zarządach gospodarki wodnej.

Synteza

W kontrolowanych miastach 93% mieszkańców zaopatrywało się w wodę z sieci wodociągowej, zaś pozostali – z ujęć lokalnych i studni publicznych. Najwyższa Izby Kontroli ustaliła, że w ponad 2/3 miast jakość wody z wodociągów, mimo skomplikowanych procesów jej uzdatniania, nie odpowiadała wymaganym parametrom. Chociaż woda do picia powinna być I klasy czystości, tylko w 8 ujęciach (28%) występowały wody tej klasy. W 25 ujęciach (spośród 56) pobierających wody na zaopatrzenie 13 miast ujmowane były wody III klasy lub nawet pozaklasowe. W wodzie dostarczanej odbiorcom przekroczenia dopuszczalnej wartości wskaźników najczęściej dotyczyły żelaza, ołowiu, amoniaku, wolnego chloru, liczby bakterii Coli. Im dalej od stacji uzdatniania, tym gorsza była jakość wody. Jej walory są także pochodną stanu technicznego sieci wodociągowej, liczącej często od 50 do 100 lat, w większości wymagającej wymiany i modernizacji. Najstarsze przewody sieci wodociągowej w miastach Górnego Śląska pochodzą jeszcze z końca XIX wieku i stanowią prawie połowę jej długości. Izba podkreślała, że proces wymiany zdekapitalizowanych sieci wodociągowych przebiegał zbyt wolno.

Kontrola wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych (WSSE) wykazała, że w większości nie współpracowały one z organami samorządowymi miast i nie przekazywały ich zarządom ocen jakości pobieranej wody. Nie we wszystkich stacjach ustalono jednolite i szczegółowe zasady postępowania w razie stwierdzenia złej lub niepewnej jakości wody. W części WSSE brak było planów kontroli jakości wód, nie było ustalonych stałych punktów poboru prób wody z sieci wodociągowej, zaś sprzęt do kontroli jakości wody nie był wykorzystywany lub wykorzystywano go w niepełnym zakresie. Niektóre zarządy miast i inspektorzy sanitarni, w wyniku kontroli studni publicznych, wymagali głównie oznakowania studni informacją, że woda nie jest zdatna do picia lub warunkowo zdatna. Jedynie sporadycznie egzekwowali poprawę efektów uzdatniania wody.

W ocenie NIK, zarządy miast odpowiadające za zaopatrzenie ludności w wodę w niedostatecznym stopniu nadzorowały przedsiębiorstwa wodociągowe, dopuszczając m.in. do braku aktualizowanych programów zaopatrzenia w wodę, a nawet do nielegalnego i niegospodarnego poboru wód. Krytyczne uwagi dotyczyły także nieuwzględniania w pełni, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, kierunków rozwoju lokalnej sieci wodociągowej oraz stref ochronnych ujęć wody. Stwierdzano również przypadki nie uporządkowania stanu formalno-prawnego dla części gruntów, na których wspomniane strefy się znajdują.

Nieprawidłowości i uchybienia, mające wpływ na jakość wody, stwierdzono w połowie przedsiębiorstw wodociągowych. Zakłady wodociągowe w 7 miastach, m.in. w Warszawie, Poznaniu, Wrocławiu i Toruniu, okresowo nie posiadały pozwoleń wodnoprawnych na pobór wody i eksploatację urządzeń ujmujących wodę dla części użytkowanych ujęć. Zbyt małe, w relacji do istniejących potrzeb, były także wydatki inwestycyjne przedsiębiorstw na rozbudowę sieci.

Ważniejsze wnioski

– przyspieszenie prac nad rozporządzeniem Ministra Środowiska określającym wymagania, jakim powinny odpowiadać wody powierzchniowe wykorzystywane do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia oraz nad rozporządzeniem określającym szczegółowy zakres i tryb opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy oraz warunków korzystania z wód regionu wodnego,

– przeprowadzenie analizy istniejącego stanu sieci wodociągowej, w celu określenia potrzeb remontowych, modernizacyjnych i inwestycyjnych oraz podjęcie działań naprawczych,

– zapewnienie skutecznego nadzoru nad organami inspekcji sanitarnej, w zakresie prowadzenia badań jakości wody do picia i właściwego wykorzystywania wyników badań we współpracy z zarządami miast i administratorami ujęć,

– sporządzanie przez wojewódzkich inspektorów sanitarnych rocznych planów kontroli jakości wody do picia, określanie w nich miejsca poboru próbek, a także częstotliwości i zakresu badań wody,

– zapewnienie skutecznego nadzoru i kontroli nad zakładami wodociągowymi.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości	Ocena wykonywania przez starostów i zarządy gmin przepisów *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, m.in. w zakresie wszczynania postępowania wywłaszczeniowego, ustalania wysokości odszkodowania i prawidłowości realizacji decyzji wywłaszczeniowych i zwrotu nieruchomości.	Kontrolą objęto 21 starostw powiatowych, 14 urzędów miast na prawach powiatu, 14 urzędów miast i gmin oraz jedną jednostkę upoważnioną do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach wywłaszczeń.

Synteza

Wywłaszczenie polega na przymusowym pozbawieniu prawa własności lub wieczystego użytkowania. Jest więc wyjątkiem od ogólnie przyjętych zasad przenoszenia własności. Zastosowanie tego trybu możliwe jest zatem jedynie wówczas, gdy dokonywane jest na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Kontrola NIK objęła 112 prawomocnych decyzji wywłaszczeniowych. Nieruchomości przejęto z przeznaczeniem pod zbiorniki wodne, a także na wały przeciwpowodziowe, regulację rzek i budowę dróg. Badanie wykazało, że w 29 przypadkach postępowania wywłaszczeniowe prowadzone były jednak wadliwie.

Odnotowano nieprzestrzeganie zasady wszczynania postępowania wywłaszczeniowego po upływie dwumiesięcznego terminu, liczonego od dnia zakończenia rokowań, na zawarcie umowy o nabycie praw do nieruchomości. Mimo biegu terminu przystępowano do procedury geodezyjnego podziału gruntów, bądź wręcz wszczynano postępowanie wywłaszczeniowe. NIK ujawniła też przypadek prowadzenia postępowania wywłaszczeniowego, mimo niekompletnego wniosku o wywłaszczenie, a także nieegzekwowania od wnioskodawcy usunięcia braków w jego treści. Stwierdzono też przypadki nieujawniania postępowań wywłaszczeniowych w księgach wieczystych. W 17 przypadkach NIK stwierdziła wywłaszczanie nieruchomości, mimo braku stwierdzenia praw do spadku osób wywłaszczanych, przyjmując wobec nich karkołomną prawniczo formułę „domniemanych spadkobierców". Ujawniono też przypadki wydawania decyzji wywłaszczeniowych, mimo niestwierdzenia praw do spadku i wpłacania odszkodowań do depozytów sądowych. W ocenie NIK decyzje te podjęto z rażącym naruszeniem przepisów prawa, a więc zawierały one wadę o skutkach nieważności z mocy prawa.

Podstawową nieprawidłowością w ustalaniu wysokości odszkodowań za wywłaszczane nieruchomości było – jak stwierdziła NIK - posługiwanie się nieaktualnymi wycenami rzeczoznawców majątkowych. Mimo, że wysokość odszkodowania powinna być ustalana według wartości nieruchomości z dnia wydania decyzji, korzystano z wycen sporządzanych nawet półtora roku wcześniej. Odnotowano też przypadki niewaloryzowania kwot odszkodowań na dzień zapłaty i niedochowywania 14-dniowego terminu ich wypłaty.

NIK ustaliła, ze na 275 decyzji odmawiających zwrotu wywłaszczonych nieruchomości odwołano się od 158 decyzji. W postępowaniu odwoławczym uchylono 49 decyzji odmownych. Ich przyczyną było m.in. zagospodarowanie nieruchomości, niezgodnie z celem wywłaszczenia.

W wyniku kontroli ujawniono nieodosobnione przypadki przetrzymywania spraw o wywłaszczenia i zwrot wywłaszczonych nieruchomości, bez nadawania im biegu i nieuzasadnionego przewlekania postępowania. Nie powiadamiano stron o przyczynach zwłoki, nie wskazywano też nowych terminów załatwienia spraw. Ujawniono także, stosowaną przez organy administracji, praktykę spóźnionego, bo dopiero po 1-3 miesiącach od złożenia skarg do NSA, wstrzymywania wykonania zaskarżanych decyzji wywłaszczeniowych. W tego rodzaju przypadkach mogło więc dojść do nieodwracalnych skutków prawnych, powstałych w związku z realizacją decyzji ostatecznej w okresie od jej wydania do dnia powiadomienia organu administracji przez NSA o zaskarżeniu. Takie działania Izba oceniła jako nierzetelne. Organy administracji publicznej zobowiązane są bowiem dołożyć wszelkiej staranności dla pozyskania informacji o ewentualnym zaskarżeniu decyzji do NSA.

Ważniejsze wnioski

– przestrzeganie zasady wszczynania postępowania wywłaszczeniowego, po upływie dwumiesięcznego terminu do zawarcia umowy o nabycie praw do nieruchomości,

– ustalanie odszkodowań za wywłaszczane nieruchomości stosownie do ich stanu i wartości w dniu wydania decyzji oraz zapewnienie terminowych wypłat odszkodowań,

– dochowywanie ustawowych terminów w postępowaniu wywłaszczeniowym,

– dołożenie wszelkiej staranności w pozyskiwaniu informacji o zaskarżaniu decyzji wywłaszczeniowych do NSA, celem niezwłocznego wstrzymania ich wykonania.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Organizacja zadań w zakresie hodowli zwierząt gospodarskich	Ocena organizacji i zarządzania hodowlą oraz rozrodem zwierząt gospodarskich w Polsce.	Kontrolą objęto 35 jednostek m.in.: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), Instytut Zootechniki (IZ), Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt (KCHZ), Regionalne Centra Hodowli Zwierząt (RCHZ), 12 starostw powiatowych z rejonów o największym rozwoju hodowli zwierząt gospodarskich.

Synteza

Ustalenia kontroli wykazały, że organizacja hodowli zwierząt gospodarskich nadal posiadała scentralizowane zarządzenie oparte na KCHZ. Poza hodowlą koni i owiec, związki hodowców nie miały wpływu na prowadzenie i zarządzanie hodowlą najważniejszych obecnie gospodarczo gatunków zwierząt - bydła, trzody chlewnej i drobiu. Przez ponad 3 lata od wejścia w życie *ustawy o organizacji hodowli i rozrodu zwierząt gospodarskich* uprawnienia do prowadzenia oceny zwierząt pozostawały w praktyce w KCHZ, gdyż zezwolenia na prowadzenie ksiąg nowym podmiotom dotyczyły jedynie zwierząt o mniejszym znaczeniu gospodarczym. Stwierdzono, iż działalność w zakresie rozrodu zwierząt gospodarskich prowadzona była z naruszeniem ww ustawy (np. bez zezwolenia wojewodów 8 podmiotów prowadziło działalność w zakresie pozyskiwania, konfekcjonowania, przechowywania lub dostarczania nasienia buhajów).

KCHZ (a poprzednio Centralna Stacja Hodowli Zwierząt) nie bilansowały potrzeb i możliwości produkcyjnych w hodowli zwierząt, mimo iż wspomniana ustawa zobowiązywała do tego jednostkę organizacyjną o zasięgu krajowym prowadzącą ocenę zwierząt. Oceną wartości użytkowej krów, która stanowi podstawę do prowadzenia efektywnej selekcji i skutecznej hodowli, objętych było w końcu 1999 r. 398.615 krów, co stanowiło 12,9% krajowego pogłowia tych zwierząt. W innych krajach kontrola użytkowości krów mlecznych obejmuje: w Holandii – 85% pogłowia, w Finlandii – 75%, w Norwegii – ponad 90% pogłowia.

Instytut Zootechniki w niewielkim stopniu wdrażał wyniki prac badawczych, a ich praktyczne wykorzystanie zmalało w latach 1999-2000 z 18 do 12 tematów. Instytut bez zezwolenia wojewody przechowywał i dostarczał nasienie buhajów stanowiących własność innych podmiotów (także buhajów nie dopuszczonych do rozrodu w Polsce), niejako legalizując obrót tym nasieniem na rynku krajowym. W skontrolowanych starostwach ponad 60% reproduktorów wykorzystywanych było w rozrodzie naturalnym nielegalnie (bez decyzji starosty o dopuszczeniu do rozrodu), co stanowiło zagrożenie dla postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej.

Kontrola wykazała, że dofinansowanie hodowli ze źródeł budżetowych nie zawsze było efektywne i celowe, a windykacja należności przez niektóre jednostki sektora finansów publicznych - niedostateczna. Dotacja do inseminacji zwierząt w 2000 r. wyniosła 33,2 mln zł i była wyższa od dotacji przeznaczonej na ten cel w 1999 r. o 2,2 mln zł, natomiast liczba unasienionych krów spadła w tych latach o ponad 2,6%. Za niecelowe uznano jednocześnie sfinansowanie w kwocie 2,9 mln zł, przez ministra właściwego ds. rolnictwa w latach 1999-2000, zadań z zakresu ochrony zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich - ze środków przeznaczonych na postęp biologiczny w produkcji zwierzęcej. Poniesione wydatki przeznaczone zostały bowiem jedynie na utrzymanie populacji zwierząt i zachowania jej odrębności genetycznej, nie zaś doskonalenie zwierząt gospodarskich.

Ważniejsze wnioski

– pożądane jest stworzenie warunków do przejęcia przez związki hodowców i inne upoważnione podmioty uprawnień do prowadzenia ksiąg i oceny wartości użytkowej zwierząt,
– prowadzenie działalności w zakresie przechowywania i obrotu nasieniem zwierząt gospodarskich powinno odbywać się jedynie po uzyskaniu zezwolenia wojewody,
– należy wzmocnić nadzór nad działalnością Inspekcji Weterynaryjnej w celu doprowadzenia do użytkowania w rozrodzie naturalnym wyłącznie rozpłodników dopuszczonych na podstawie decyzji starostów,
– niezbędne jest wyodrębnienie z dotacji na postęp biologiczny środków finansowych dla ochrony zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich oraz zatwierdzenie krajowego programu ochrony tych zasobów.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Prawidłowość ustalania i wykorzystania środków budżetu państwa na łagodzenie skutków klęsk żywiołowych w 2000 r.	Ocena rzetelności dokumentowania szacowanych strat w rolnictwie i skuteczności udzielonej pomocy z budżetu państwa gospodarstwom rolnym dotkniętym w wyniku klęsk żywiołowych w 2000 r.	Kontrolą objęto 46 jednostek: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, 6 urzędów wojewódzkich, 11 urzędów gmin i urząd miejski, 15 banków kredytujących, 5 oddziałów terenowych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz 6 oddziałów Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Synteza

Występujące w II kwartale 2000 r. niekorzystne zjawiska klimatyczne doprowadziły do klęsk żywiołowych, które dotknęły wiele gospodarstw rolnych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, pomoc finansowa udzielona takim gospodarstwom z budżetu państwa zapobiegła trwałej ich utracie możliwości produkcyjnych. W skontrolowanych województwach rolnicy poszkodowani z powodu klęsk żywiołowych skorzystali z umorzenia składek KRUS w kwocie 5.700,5 tys. zł, odroczenia płatności – 4.244 tys. zł i rozłożenia zapłaty składek na raty – 1.017 tys. zł. Pomoc udzielona w formie dopłat do oprocentowania kredytów oraz zasiłków socjalnych wyniosła w 2000 r. w skali kraju odpowiednio 41.365 tys. zł i 10.000 tys. zł.

Krytyczne uwagi Izby dotyczyły organizacji komisji szacujących szkody w terenie, zwłaszcza obecności w nich osób powołanych nie przez wojewodów, ale przez inne organy lub nawet organizacje społeczne, nie posiadających przy tym specjalistycznego przygotowania w likwidacji szkód w rolnictwie. Jedynie w woj. kujawsko-pomorskim komisje terenowe zostały w całości utworzone na mocy zarządzeń wojewody. W czterech urzędach wojewódzkich odnotowano m.in. zawyżanie powierzchni strat oraz ich wielkości. Wątpliwości budziła również rzetelność niektórych szacunków. Świadczyło to nie tylko o zaniedbaniach organizacyjnych ze strony wojewodów i podległych im służb, ale wskazywało także na możliwość wystąpienia przypadków korupcji.

Wskutek braku jednolitych w całym kraju kryteriów i metodologii szacowania szkód, komisje w poszczególnych województwach nie były w stanie szybko i jednoznacznie określić ani wielkości szkód, ani liczby rolników uprawnionych do pomocy finansowej ze strony państwa. W poszczególnych województwach stosowano zróżnicowane metody szacowania strat w uprawach rolnych oraz obliczania wartości nakładów na wznowienie produkcji rolnej. Zdaniem kontrolujących niewystarczający był nadzór nad szacowaniem szkód sprawowany przez urzędy wojewódzkie oraz resort rolnictwa. Kontrole miały z reguły charakter okazjonalny, a niektóre urzędy wojewódzkie w ogóle nie badały legalności i rzetelności działań komisji szacujących straty, uzasadniając swoją bezczynność brakiem stosownych przepisów prawnych.

Wyniki kontroli wskazały, iż brak było precyzyjnych kryteriów uprawniających do ubiegania się o kredyt z dopłatami Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na wznowienie produkcji w gospodarstwach rolnych. Wskutek tego liczba gospodarstw uznanych za dotknięte klęskami żywiołowymi i uprawnionych do pomocy kredytowej została zmniejszona po otrzymaniu przez wojewodów pism z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w których zalecono zapewnienie dostępu do kredytów preferencyjnych w pierwszym rzędzie gospodarstwom dotkniętymi stratami przekraczającymi 50% upraw.

Nie stwierdzono poważniejszych nieprawidłowości w działalności skontrolowanych banków, udzielających kredytów na odtworzenie produkcji rolnej z dopłatami Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do ich oprocentowania. Poważniejszych zastrzeżeń nie wzbudził sposób przyznawania pomocy przez terenowe jednostki Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Ważniejsze wnioski

– opracowanie i stosowanie szczegółowych zasad i procedur szacowania szkód w rolnictwie,

– określenie wymogów kwalifikacyjnych dla kandydatów na członków komisji ds. szacowania szkód w uprawach rolnych oraz rozważenie możliwości przeszkolenia właściwych pracowników w zakresie szacowania szkód w rolnictwie.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Wykorzystanie środków publicznych na tworzenie rynków hurtowych i giełd	Ocena wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na tworzenie i rozwój rynków hurtowych i giełd rolnych w latach 2000-2001 (I półrocze).	Kontrolą objęto: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencje: Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Rynku Rolnego oraz Własności Rolnej Skarbu Państwa, a także 9 spółek akcyjnych tworzących rynki hurtowe oraz Fundację na Rzecz Giełdy Zbożowo-Paszowej w Warszawie.

Synteza

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie oceniła realizację programów resortu rolnictwa oraz I etapu rządowego programu budowy i rozwoju rynków hurtowych. Ich urzeczywistnienie miało służyć tworzeniu nowoczesnej infrastruktury rynkowej, eliminującej pośredników między producentem a konsumentem. Okazało się, że środkami finansowymi i rzeczowymi wniesionymi przez akcjonariuszy do spółek na utworzenie rynków hurtowych zarządzano, w większość przypadków, nieefektywnie. Stwierdzono, że w części spółek powstały zagrożenia utraty płynności finansowej, wywołane m.in. nietrafnym określeniem wielkości obrotu towarowego w regionach, w których zlokalizowano rynki hurtowe, jak również powstaniem nowych wielkich sieci handlowych. Spośród 9 skontrolowanych przez NIK spółek, w 5 z nich działalność w 2000 r. zamknęła się stratą bilansową. Jedynie w 4 spółkach odnotowano nieznaczną poprawę wyniku finansowego.

Ze względu na brak kapitału i niepodjęcie skutecznych działań w celu jego pozyskania, jak również z uwagi na wysokie zadłużenie i straty, w 2001 r. postawiono w stan likwidacji Łódzki Rolno-Spożywczy Rynek Hurtowy SA. W tym samym roku wszczęto postępowanie likwidacyjne lub upadłościowe w 4 spółkach – Śląskim Rynku Rolno-Przemysłowym SA w Będzinie, Opolskiej Giełdzie Rolno-Towarowej SA, Zachodniopomorskim Rolno-Spożywczym Centrum Hurtowym SA w Szczecinie i Środkowopomorskim Hurtowym Centrum Rolno-Spożywczym SA w Koszalinie.

W ocenie NIK, nadzór właścicielski agencji rządowych nad działalnością spółek oraz Fundacji na rzecz Giełdy Zbożowo-Paszowej nie był efektywny. W prawie 60% spółek tworzących rynki hurtowe agencje rządowe reprezentowane były wprawdzie w wieloosobowych radach nadzorczych, jednak ze względu na przewagę kapitału obcego udział ich przedstawicieli stanowił przeciętnie nie więcej niż 25% ich składu, których głos nie wpływał istotnie na treść uchwał podejmowanych przez rady. Relatywnie wysokie (ponad 226 mln zł) zaangażowanie środków agencji rządowych w budowę i rozwój rynków hurtowych i giełd (stanowiło ono ok. 65% udziału w kapitale akcyjnym tych podmiotów) nie przyniosło oczekiwanych efektów gospodarczych - nie zapobiegło ponoszeniu strat bilansowych, wynikających głównie z obsługi drogich kredytów inwestycyjnych i wysokich kosztów amortyzacji majątku, w większości niewykorzystanego.

Krytyczne uwagi Izby odnosiły się także do działalności Fundacji na rzecz Giełdy Zbożowo-Paszowej w Warszawie. Mimo zrealizowania podstawowego celu swojej działalności, tj. utworzenia giełdy, Fundacja nie zamierzała wszcząć procesu likwidacji, ponosząc wysokie koszty swego funkcjonowania.

Środki publiczne pozyskane przez spółki przeznaczane były głównie na realizację zobowiązań bieżących i długoterminowych. Prawie połowa ze skontrolowanych spółek nie nawiązała właściwej współpracy z samorządami terytorialnymi, w celu pozyskania znaczącej liczby producentów na akcjonariuszy rynków hurtowych.

Ważniejsze wnioski

– podjęcie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w porozumieniu z Ministrami Finansów oraz Skarbu Państwa, niezbędnych działań dla usprawnienia rozwoju rynku hurtowego, a także ustalenie optymalizacji potrzeb rozwijanych rynków hurtowych,

– rozważenie przez Kapitułę Fundacji na Rzecz Giełdy Zbożowo-Paszowej w Warszawie potrzeby dalszego funkcjonowania Fundacji, wobec zrealizowania podstawowego celu dla jakiego została ona powołana,

– zapewnienie skutecznego nadzoru i kontroli nad prawidłowym i efektywnym wykorzystaniem środków publicznych, kierowanych na rozwój rynków hurtowych.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Działania administracji publicznej w zakresie opracowania i wdrożenia programu SAPARD	Ocena instytucjonalnego przygotowania polskich jednostek do obsługi programu SAPARD.	Kontrolą objęto Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa - Centralę oraz 13 oddziałów regionalnych, a także 13 urzędów marszałkowskich.

Synteza

SAPARD jest programem przedakcesyjnym, ukierunkowanym na restrukturyzację i rozwój wsi oraz rolnictwa. Od 2000 r. w jego ramach Polska może uzyskać rocznie ok. 170 mln euro, jednak do zakończenia kontroli NIK (styczeń 2002 r.) nie otrzymała ani centa, poniosła natomiast koszty wdrożenia programu szacowane na ok. 35 mln zł. Nierozpoczęcie realizacji programu SAPARD spowodowane zostało wieloma czynnikami. Przewlekły był tryb opracowania Programu Operacyjnego SAPARD, w Ministerstwie Finansów nie zakończono prac nad utworzeniem jednostek dla realizacji tego programu (m.in. organu certyfikującego i audytu wewnętrznego do kontroli Narodowego Funduszu, czyli jednostki przyjmującej z Komisji Europejskiej i przekazującej Agencji SAPARD środki pochodzące z Unii Europejskiej na realizację programu SAPARD), ARiMR nie uzyskała pełnej gotowości w zakresie pełnienia funkcji płatniczych i wdrożeniowych. Nie została zakończona budowa systemu informatycznego jako jednego z elementów realizacji przygotowań ARiMR do obsługi programu SAPARD.

Z opóźnieniem rozpoczął prace Komitet do Spraw Monitorowania Programu SAPARD; niepełne przygotowanie do realizacji zadań wynikających z programu SAPARD odnotowano w 46% badanych urzędów marszałkowskich. Dopiero po 9 miesiącach od ustalonego terminu Pełnomocnik Rządu do Spraw Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej wydał krajowy akt akredytacji dla Agencji SAPARD. Z ponad 3 miesięcznym opóźnieniem została podpisana Wieloletnia Umowa Finansowa w stosunku do terminu określonego *w Harmonogramie działań związanych z przygotowaniem ARiMR do pełnienia funkcji Agencji SAPARD*. W umowie tej, zawartej 25 stycznia 2001 r. i w Rocznej Umowie Finansowej na 2000 r. zawartej 29 marca 2001 r. pomiędzy Komisją Wspólnot Europejskich a rządem polskim nie przewidziano możliwości przedłużenia terminu wykorzystania przyznanych Polsce środków.

Realizacja programu SAPARD w Polsce nie rozpoczęła się także w dużej mierze ze względu na brak strosownych działań Komisji Europejskiej i stawianie Polsce niejednoznacznych wymagań (np. dopiero po 9 miesiącach KE zatwierdziła przesłany jej przez stronę polską Program Operacyjny SAPARD; z powodu zmiany stanowiska KE przygotowana została nowa wersja zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie powołania Zespołu – Komitetu ds. Monitorowania programu SAPARD).

NIK zwróciła uwagę, że podmioty uczestniczące w przygotowaniach do realizacji programu SAPARD nie prowadziły wydzielonej ewidencji wszystkich wydatków związanych z przygotowaniem do jego wdrożenia. Ujawniono natomiast, że tylko w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwie Finansów oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa część wydatków, która w 2000 r. i trzech pierwszych kwartałach 2001 r. była odrębnie rejestrowana wyniosła 34.375,3 tys. zł.

Ważniejsze wnioski

– wydanie przez Radę Ministrów rozporządzeń wykonawczych do *ustawy o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa* w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprawowania nadzoru przez ministra właściwego ds. finansów publicznych, a w szczególności przeprowadzania kontroli finansowej Agencji w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z UE oraz krajowymi środkami publicznymi przeznaczonymi na współfinansowanie zadań Agencji,

– doprowadzenie do zakończenia prac nad opracowaniem zintegrowanego systemu informatycznego na rzecz programu SAPARD,

– doprowadzenie do powołania Organu Certyfikacyjnego oraz przygotowanie w pełni audytu wewnętrznego Narodowego Funduszu do programu SAPARD,

– wynegocjowanie i podpisanie w możliwie najkrótszym terminie następnej Rocznej Umowy Finansowej uwzględniającej możliwość- przedłużenia okresu wydatkowania środków przeznaczonych na lata 2000-2001.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Działalność spółek prawa handlowego z udziałem Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, w zakresie realizacji zobowiązań na rzecz Skarbu Państwa	Ocena realizacji zobowiązań na rzecz Skarbu Państwa przez spółki prawa handlowego z udziałem AWRSP i zasadności wnoszenia przez Agencję mienia w zamian za objęcie udziałów lub akcji w tych spółkach.	Kontrolą objęto Biuro Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, 2 oddziały terenowe AWRSP, 1 filię oddziału terenowego oraz 10 spółek prawa handlowego.

Synteza

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa przejmując mienie byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej objęła również posiadane przez te jednostki akcje i udziały w różnych spółkach prawa handlowego. AWRSP wnosiła także do spółek mienie w formie aportów rzeczowych lub środków finansowych.

Kontrolowane spółki generalnie prawidłowo realizowały zobowiązania wobec Skarbu Państwa i poprawnie prowadziły księgi rachunkowe. Ujawniono jednak przypadek celowych działań, zmierzających do nieosiągnięcia zysku, a tym samym do niezapłacenia podatku od osób prawnych.

W latach 1999 – III kwartał 2001 Agencja zwiększyła swe zaangażowanie kapitałowe w spółkach prawa handlowego. W omawianym okresie udział kapitału Agencji w spółkach wzrósł ze 102 mln zł do 189 mln zł, zaś liczba spółek zmniejszyła się ze 104 do 75. Środki Agencji kierowane były głównie na wzrost kapitału w spółkach obrotu nieruchomościami oraz w spółkach tworzących rynki hurtowe.

W opinii NIK, tak zdecydowane zaangażowanie w spółkach handlujących nieruchomościami nie było konieczne, a działanie takie było niegospodarne i nierzetelne. Badania wykazały m.in., że kapitał AWRSP w Towarzystwie Obrotu Nieruchomościami AGRO SA w kontrolowanym okresie wzrósł do 114,5 mln zł, a więc 10-krotnie, a udziały Agencji w kapitale zakładowym tej spółki wynosiły 99,97%. Zdecydowaną większość wkładu AWRSP w to przedsięwzięcie stanowiły grunty wnoszone do spółki jako aport. Później okazywało się, że przekazane tereny stanowiły atrakcyjną lokalizację dla inwestycji nierolniczych. Agencja korzystała na ich sprzedaży pośrednio, uzyskując z TOR AGRO SA w kolejnych latach dywidendy, ale były one niewspółmiernie niskie do osiągniętych zysków przez TOR AGRO SA Kontrola wykazała, że AWRSP nie uzyskiwała też zakładanego zwiększenia przychodów ze sprzedaży nieruchomości za pośrednictwem TOR AGRO SA Nadto, w 1/3 badanych przez NIK oddziałów terenowych AWRSP umowę zlecającą sprzedaż gruntów zawarto bez zastosowania przepisów *ustawy o zamówieniach publicznych*.

Wyniki kontroli wskazują niedwuznacznie, że środki finansowe Agencji bądź aporty przeznaczane na objęcie w badanym okresie udziałów w spółkach prawa handlowego lub ich zwiększenie, angażowane były bez wcześniejszego przeprowadzenia rzetelnych analiz opłacalności tych przedsięwzięć i określenia spodziewanych efektów finansowych tych posunięć. Bilans tak poprowadzonych inwestycji nie przedstawia się szczególnie zachęcająco: utracono kapitał 1,2 mln zł zaangażowany w 25 upadłych spółkach, dalsze 27 spółek z kapitałem Agencji w łącznej wysokości 1,1 mln zł zaprzestało działalności, blisko połowa spółek prowadzących działalność ponosiła straty – w roku 2000 przeszło 168,9 mln zł, a z 10 badanych spółek w 1999 r. zysk osiągnęły tylko 3, w 2000 r. – 5. Działania Agencji w tej sferze często były niegospodarne, a także niecelowe.

W opinii NIK, w funkcjonowaniu badanych spółek i jednostek organizacyjnych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa występowały mechanizmy korupcjogenne, szczególnie w obszarach związanych z wnoszeniem majątku z Zasobu AWRSP do TON AGRO SA, sprzedażą nieruchomości Agencji spółce TON AGRO i udzielaniem zleceń sprzedaży nieruchomości z Zasobu za pośrednictwem tej spółki.

Ważniejsze wnioski

– pilna konieczność zwiększenia przez Ministra Skarbu nadzoru nad Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa,

– rozważyć - z myślą o interesach Skarbu Państwa - sprzedaż przez AWRSP akcji TON AGRO SA i spółek zależnych,

– każdorazowo analizować celowość zamiany wierzytelności na akcje lub udziały nierentownych spółek,

– stworzyć system nadzoru zapewniający przestrzeganie przy zlecaniu sprzedaży nieruchomości przepisów *ustawy o zamówieniach publicznych*.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Funkcjonowanie parków krajobrazowych	Ocena realizacji wykonywania przez administrację rządową, na obszarach funkcjonowania parków krajobrazowych, zadań wynikających z *ustawy o ochronie przyrody*.	Kontrolę przeprowadzono w 39 jednostkach, z tego w: 10 urzędach wojewódzkich, 27 zespołach i parkach krajobrazowych (grupujących łącznie 73 parki) i 2 gospodarstwach pomocniczych.

Synteza

W końcu 2001 r. funkcjonowało w Polsce 120 parków krajobrazowych o łącznej powierzchni 2.552,8 tys. ha, obejmującej 8,2% obszaru kraju. Parki te – będące jedną z ustawowych form ochrony przyrody ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe – w ponad połowie (53%) mają charakter leśny. Ani jeden z parków nie ma statusu o znaczeniu międzynarodowym.

Najwyższa Izba Kontroli ujawniła wiele nieprawidłowości w zarządzaniu parkami. Niewystarczająca była koordynacja, nadzór i kontrola ich działalności, niezadowalające przygotowanie organizacyjno-prawne, zbyt małe, w stosunku do potrzeb, zabezpieczenie ekonomiczno-techniczne. Jedynie 27 parków krajobrazowych dysponowało opracowanymi i zatwierdzonymi planami ochrony, w 20 trwały prace nad nimi, zaś w pozostałych 26 czynności takich w ogóle nie podjęto. Tylko w jednym parku (Nadbużańskim Parku Krajobrazowym) opracowano zasady udostępnienia jego terenów do badań naukowych.

Kontrola wykazała nieprzestrzeganie w pełni niektórych zakazów ustalonych dla terenów parków krajobrazowych. Służby parków wykryły na ich terenie 664 obiekty nielegalnego budownictwa, 228 nielegalnych wysypisk śmieci oraz 74 miejsca nielegalnej eksploatacji kruszywa. Nadmorski Park Krajobrazowy szpeciły tablice reklamowe. Mało tego. Zarząd Kozienickiego Parku Krajobrazowego był w 2001 r. współorganizatorem rajdu motorowo-pieszego, przebiegającego przez tereny parku i jego otuliny, szlakiem rezerwatów przyrody.

W 4 spośród 27 badanych jednostek wojewodowie nie powołali rad parków. Niewystarczające były także ich działania na rzecz uwzględnienia, przez władze właściwych gmin, ustaleń planów ochrony parków krajobrazowych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Z naruszeniem przepisów prawa, tj. bez zasięgnięcia opinii wojewódzkiej komisji ochrony przyrody, powołano wojewódzkich konserwatorów przyrody w województwach: pomorskim, lubelskim, śląskim i kujawsko-pomorskim. Przez 10 lat obowiązywania *ustawy o ochronie przyrody,* Minister Środowiska nie sporządził wymaganej art. 35 ustawy krajowej strategii ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej, podstawowego dokumentu określającego obszary poddane ochronie oraz zasady zagospodarowania tych terenów. Szef resortu środowiska, pomimo adresowania do niego skarg i wniosków, nie inicjował kontroli działalności parków krajobrazowych, a ponadto z 15-miesięcznym opóźnieniem wydał *rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad sporządzania projektu planu ochrony dla parku krajobrazowego*.

Malejące w corocznych ustawach środki budżetowe wojewodów nie zapewniały osiągnięcia celów, dla których utworzono parki. Wsparcie finansowe funduszy ekologicznych w formie dotacji mogło być jedynie uzupełnieniem środków budżetowych na zadania statutowe. W 5 jednostkach w ogóle nie planowano i nie osiągnięto dochodów budżetowych. Parki nie w pełni realizowały zobowiązania podatkowe. Stwierdzono ponadto przypadki nieprzestrzegania postanowień *ustawy o zamówieniach publicznych*. Z naruszeniem jej przepisów wydatkowano 241 tys. zł.

Ustalenia kontroli wskazały na możliwość zagrożeń korupcyjnych, albowiem w 8 spośród 27 kontrolowanych zespołów i parków brakowało lub była niekompletna dokumentacja, dotycząca kosztów poniesionych na opracowanie planów ochrony dla parków oraz źródeł ich finansowania.

Ważniejsze wnioski

– podjęcie stosownych działań, zapewniających opracowanie planów ochrony dla wszystkich parków krajobrazowych,
– podjęcie skutecznych działań dla uwzględnienia przez gminy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego ustaleń planu ochrony dla parków krajobrazowych,
– zapewnienie skutecznego nadzoru i kontroli przestrzegania zakazów ustalonych dla terenów parkowych, w szczególności dotyczących realizacji budownictwa, składowania odpadów oraz wydobywania kopalin, poza miejscami do tego wyznaczonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,
– sporządzenie przez Ministra Środowiska krajowej strategii ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej, wraz ze stosownym programem działania i przedstawienie jej Radzie Ministrów do zatwierdzenia,
– przestrzeganie ustawowego trybu powoływania wojewódzkiego konserwatora przyrody,
– wzmożenie działań dla pozyskania dodatkowych środków finansowych ze źródeł pozabudżetowych i pomocowych na rzecz parków krajobrazowych.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Wykorzystanie środków budżetowych na postęp biologiczny w zakresie produkcji roślinnej	Ocena prawidłowości rozdysponowywania dotacji przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz ich wykorzystania przez podmioty wykonujące zadania z zakresu postępu biologicznego w produkcji roślinnej – w latach 1999-2002 (I półrocze).	Kontrolą objęto 24 jednostki: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa i 6 jego inspektoratów wojewódzkich, Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych, Instytut Hodowli i Aklimatyzacji Roślin, jeden terenowy oddział Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, 13 spółek hodowli roślin i nasiennictwa.

Synteza

Stwierdzono, że środki budżetowe w wysokości 318,5 mln zł wykorzystano głównie na dofinansowanie: hodowli roślin uprawnych, oceny i rejestracji odmian, dopłat do kwalifikowanego materiału siewnego, ochrony zasobów genowych roślin, sadów zraźnikowych i plantacji elitarnych, zakupu sprzętu specjalistycznego i materiałów wyjściowych dla hodowli.

Największe kwoty dotacji wykorzystano na hodowlę roślin – 132,1 mln zł, dopłaty do kwalifikowanego materiału siewnego – 196,3 mln zł oraz ocenę i rejestrację odmian – 65,3 mln zł. Wiodącą rolę w tych przedsięwzięciach pełniły: Instytut Hodowli i Aklimatyzacji Roślin, Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych oraz spółki Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Kontrola wykazała, że IHAR oraz jego spółki prawidłowo wykorzystywały i rozliczały środki z budżetu przekazane na realizację prac badawczo – rozwojowych. Ich efektem było wpisanie do rejestru 28 nowych odmian roślin rolniczych oraz zgłoszenie do badań rejestrowych kolejnych 98 odmian.

Prowadzone przez COBORU - dzięki dotacjom budżetowym - badania dotyczące oceny i rejestracji odmian roślin uprawnych oraz porejestrowe doświadczenia odmianowe ważnych gospodarczo gatunków roślin rolniczych sprawiły, że do rejestru wpisano 430 odmian krajowych i 603 odmiany zagraniczne. Jednak w ocenie Izby nie wszystkie środki budżetowe zostały wykorzystane celowo i gospodarnie. Ustalono, że 4 gospodarstwa pomocnicze COBORU nierzetelnie prowadziły ewidencję księgową środków budżetowych. Nie wyodrębniono w niej kosztów działalności badawczo-doświadczalnej objętych dotacją od pozostałej działalności niedotowanej. Przedstawiane rozliczenia dotacji były ponadto niezgodne z zasadami określonymi *w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wysokości stawek dotacji przedmiotowych dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa oraz szczegółowych zasad i trybu działania udzielania oraz rozlicznia tych dotacji*. Ujawniono przypadki finansowania środkami z dotacji odsetek od nieterminowych wpłat podatków i opłat, a także kar i odszkodowań. Wydatki te nie mogły być uznane jako uzasadnione koszty wykonania zadań podlegających sfinansowaniu z dotacji. Ich poniesienie było więc nielegalne, a wykazanie i zaakceptowanie w rozliczeniu wydatków - nierzetelne.

Badania wykazały, iż 13 skontrolowanych spółek strategicznych AWRSP prawidłowo wykorzystało przyznane dotacje. Efektem tych prac było m.in. wpisanie do rejestru 93 odmian roślin rolniczych i 113 odmian roślin warzywnych. Niekorzystnym zjawiskiem było natomiast zmniejszanie w tych spółkach areału upraw nasiennych oraz ilości dostarczanego rolnictwu kwalifikowanego materiału siewnego.

Wielkość wydatków budżetowych na dofinansowanie postępu biologicznego w produkcji roślinnej począwszy od 2000 r. charakteryzowała się tendencją spadkową. Ograniczany był przez to zakres prac i badań w tej sferze. Z roku na rok ilość nowo rejestrowanych polskich odmian była coraz mniejsza, prace hodowlane i urzędowe badania odmian nie zabezpieczały potrzeb rolnictwa. Mniejsza w relacji do potrzeb była także ilość produkowanych i sprzedawanych kwalifikowanych nasion. Po zrealizowaniu Programu Hodowli roślin w latach 1996 – 2000, kolejny, ze szkodą dla branży, nie został opracowany.

Ważniejsze wnioski

– rozważenie możliwości opracowania i wdrożenia do praktyki strategicznego programu hodowli roślin i nasiennictwa,

– skuteczne monitorowanie efektywności programów hodowlanych, pod kątem wykorzystywania ich efektów przez praktykę rolniczą,

– zwiększenie skuteczności nadzoru nad wydatkowaniem dotacji budżetowych, rzetelnym prowadzeniem dokumentacji i ich rozliczaniem.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Realizacja przez organy administracji rządowej zadań w zakresie nadzoru nad produkcją i obrotem produktami drobiarskimi	Ocena prawidłowości i skuteczności działań podejmowanych przez organy administracji rządowej na rzecz rozwoju krajowego drobiarstwa oraz ochrony tego rynku przed napływem do kraju drobiu i jego przetworów.	Kontrola została przeprowadzona w 67 jednostkach administracji rządowej, weterynaryjnej, sanitarnej i celnej, w tym m.in.: w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Głównym Inspektoracie Weterynarii, Głównym Urzędzie Ceł i Agencji Rynku Rolnego (ARR).

Synteza

Resort rolnictwa nie dysponował rzetelną informacją o wielkości produkcji żywca drobiu i jego podaży na rynku krajowym. Nieznana była także pełna lista podmiotów funkcjonujących w branży drobiarskiej oraz skala produkcji. Wiadome było natomiast, że nadwyżka podaży artykułów drobiowych nad ich popytem doprowadziła do tego, że zakłady drobiarskie starały się je sprzedać za każdą cenę, nawet poniżej kosztów produkcji. Usiłowania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w celu wprowadzenia środków ochronnych dla rynku krajowego (m.in. przez ograniczenie importu piskląt kurzych) nie powiodły się. Według Ministra Gospodarki skala tego importu nie naruszała umowy CEFTA, nie było więc podstaw do jego ograniczenia. Wymiernym efektem działania osłon wprowadzonych dla krajowego rynku - w badanym przez Najwyższą Izbę Kontroli okresie (2000 r. - I kwartał 2002 r.) – było niewykorzystanie kontyngentów taryfowych na import towarów drobiowych do Polski.

Krytyczne uwagi Izby dotyczyły prawidłowości wykonywania granicznych odpraw weterynaryjnych towarów drobiowych. W ani jednym z 17 skontrolowanych granicznych inspektoratów weterynarii nie odnotowano odpraw dokonanych na podstawie wyników kontroli kompleksowej i badań laboratoryjnych. Nic więc dziwnego, że nie stwierdzono przypadków zakwestionowania przez granicznych lekarzy weterynarii przesyłek towarów drobiowych na podstawie wyników tych badań, skoro owe badania wykonywali powiatowi lekarze weterynarii. Żaden z inspektoratów nie dysponował zintegrowanym systemem komputerowym, co uniemożliwiało służbom weterynaryjnym oraz celnym monitorowanie przesyłek tranzytowych. Brakowało też ramp, urządzeń i ekip do rozładunku towarów, jak również placów do przeprowadzania kontroli.

Niewystarczający był nadzór ze strony powiatowych inspektoratów weterynarii nad jakością zdrowotną produktów pochodzenia drobiowego. W 5 z 14 kontrolowanych inspektoratów ilość skupionego drobiu nie zgadzała się z ilością poddaną ubojowi i dokumentacją, a zwłaszcza ze świadectwami zdrowia.

W 6 skontrolowanych oddziałach celnych waga przywożonego i wywożonego towaru przyjmowana była do ewidencji jedynie na podstawie dokumentów przewozowych, albowiem brakowało wag najazdowych do potwierdzenia w czasie odpraw celnych faktycznych ilości odprawianego towaru. Wojewodowie w znikomym stopniu dokonywali zakupu urządzeń służących do odpraw granicznych, zwłaszcza wag najazdowych, tłumacząc to zaniechanie brakiem środków finansowych.

Do dnia zakończenia kontroli nie zatwierdzono *Branżowego programu rozwoju polskiego drobiarstwa do roku 2005*, wstrzymano także opracowanie *Programu wspierania restrukturyzacji i modernizacji podmiotów działających w branży drobiarskiej.* Brak tych programów uniemożliwił uruchomienie w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nowej linii kredytowej, z dopłatą do oprocentowania na rozwój branży drobiarskiej i dostosowanie jej do standardów Unii Europejskiej.

Ważniejsze wnioski

– wprowadzenie systemu pełnej identyfikacji podmiotów z poszczególnych segmentów branży drobiarskiej, w zakresie hodowli, chowu, uboju i przetwórstwa drobiu oraz jaj,

– wyeliminowanie przypadków dokonywania odpraw celnych towarów pochodzenia zwierzęcego, w tym drobiowego, bez uprzednio przeprowadzonej kontroli weterynaryjnej,

– zapewnienie środków finansowych na utrzymanie w ciągłej sprawności i bieżące uzupełnianie urządzeń technicznych na przejściach granicznych, a zwłaszcza na utrzymanie wag najazdowych,

– wzmocnienie techniczne i organizacyjne granicznych inspektoratów weterynarii, w celu dostosowania ich do wymaganych standardów,

– spowodowanie, aby w planie finansowym Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ujmowano środki finansowe na dopłaty do oprocentowania kredytów udzielanych jednostkom branży drobiarskiej.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Realizacja przepisów z zakresu ochrony zwierząt, ze szczególnym uwzględnieniem transportu zwierząt	Ocena zakresu i skuteczności działań podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne jednostki organizacyjne dla zapewnienia zwierzętom właściwych warunków bytowania i transportu.	Kontrolą objęto: Główny Inspektorat Weterynarii, 11 powiatowych i 8 granicznych inspektoratów weterynarii, 5 oddziałów urzędów celnych, 18 urzędów miast, 11 schronisk dla bezdomnych zwierząt, 7 ośrodków hodowli, 13 punktów skupu i targowisk oraz 15 podmiotów zajmujących się skupem i przewozem zwierząt.

Synteza

Ochrona zwierząt była już badana przez Izbę w 1999 r. Dokonane obecnie ustalenia kontroli umożliwiły więc odnotowanie tendencji zachodzących w tej sferze oraz porównanie, w jakim stopniu zmieniły się warunki bytowania i transportu zwierząt.

W ocenie NIK, zdecydowanie poprawiła się skuteczność nadzoru służb weterynaryjnych nad przestrzeganiem praw zwierząt. Wszystkie spośród kontrolowanych powiatowych inspektoratów weterynarii obejmowały nadzorem podmioty zajmujące się zarobkowym przewozem zwierząt, ich skupem i sprzedażą, organizowaniem targów i spędów oraz prowadzeniem schronisk dla zwierząt bezdomnych. Lepszy nadzór nie przełożył się jednak automatycznie na poprawę warunków przebywania zwierząt w azylach. Badania wykazały, że stan schronisk ciągle jest zły. Wiele z nich nie spełniało wymogów określonych w przepisach prawa, brak w nich było m.in. pomieszczeń na kwarantannę, dla zwierząt chorych, dla szczeniąt i kociąt, nie było też chłodni ani pieców do palenia zwłok zwierzęcych. W 1999 r. do schronisk trafiło ponad 66,5 tys. psów i 24,9 tys. kotów. Około 48% psów znalazło nowych właścicieli, jednak nieznany los, upadki i eutanazja dotknęły 32% psów i 72% kotów przyjętych do schronisk. Stwierdzono też, że aż 88% schronisk nie potrafiło wiarygodnie rozliczyć stanu psów. Brak takiej ewidencji stwarzał możliwości ukrywania przypadków zagryzień - nie będących zjawiskiem rzadkim w przepełnionych schroniskach oraz nadużyć polegających na usługowym usypianiu psów.

Warunki transportu zwierząt, w porównaniu z latami poprzednimi, poprawiły się. Zmniejszyła się zwłaszcza skala naruszania norm gęstości załadunku. Środki transportu, jakimi dysponowały kontrolowane jednostki w większości były przystosowane do przewozu zwierząt, miały zadaszenia, izolowane ściany, podłogi zapewniające przyczepność kończyn, wentylację, a samochody przewożące zwierzęta dłużej niż 8 godzin wyposażone zostały w urządzenia do ich pojenia i karmienia. Kontrola 19 transportów „w drodze" nie wykazała istotnych nieprawidłowości. Jednak norm zagęszczania załadunku nie przestrzegano w 15% kontrolowanych jednostek handlowo – transportowych, a przekroczenia norm załadunku kształtowały się w granicach od 0,3% do 6%. W badanym okresie kontrolowane jednostki przetransportowały 1.685,4 tys. sztuk zwierząt, z których trzeba było odładować łącznie 671 sztuk, a więc 0,04%, w większości - 565 sztuk - z powodu padnięć i 48 sztuk wskutek uboju z konieczności, m.in. w wyniku mechanicznych urazów kończyn. Wśród przyczyn padnięć weterynarze wymieniali wychłodzenie lub przegrzanie, uduszenia i zatratowania oraz tzw. stres transportowy.

Krytyczne uwagi wzbudziły warunki odpraw zwierząt na przejściach granicznych, na których dokonywano kontroli weterynaryjnych. Obsada personalna granicznych inspektoratów weterynarii nie była dostosowana do liczby odpraw. Stwierdzono, że spośród 8 kontrolowanych granicznych inspektoratów tylko jeden posiadał dogodne warunki dla przeprowadzania kontroli transportów zwierząt. W rezultacie około 46% transportów odprawianych było na przejściach słabo lub wcale nieprzystosowanych do granicznej kontroli weterynaryjnej, gdzie nie było wydzielonych miejsc do badania zwierząt, ich pojenia i karmienia, ani też ramp do wyładunkowych, jak również warunków do przewozu zwierząt chorych albo padłych. Do dnia zakończenia kontroli, mimo obowiązywania *rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wymagań, jakie powinny być spełnione dla zatwierdzenia poszczególnych kategorii przejść granicznych, na których będzie dokonywana weterynaryjna kontrola graniczna*, nie dokonano podziału przejść i nie przyznano im stosownych kategorii.

Ważniejsze wnioski

– zapewnienie właściwego funkcjonowania schronisk dla bezdomnych zwierząt, z zagwarantowaniem im humanitarnego traktowania,
– systematyczne kontrolowanie transportów zwierząt, zwłaszcza w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących ochrony zwierząt i warunków weterynaryjnych,
– zapewnienie odpowiednich warunków do odpraw zwierząt na przejściach granicznych.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Lokalizacja dużych obiektów handlowych (super i hipermarketów)	Ocena wykonywania zadań i kompetencji organów samorządu terytorialnego w sferze rozwoju sieci handlowej i ochrony konsumentów, wydawania decyzji w sprawie lokalizacji dużych obiektów handlowych oraz wywiązywania się przez ich właścicieli z zobowiązań podatkowych, a także przestrzegania przepisów sanitarnych i o ochronie konkurencji i konsumentów.	Kontrolą objęto: 15 urzędów gmin (miast) oraz urzędów miast na prawach powiatu, 2 starostwa powiatowe, Towarzystwo Obrotu Nieruchomościami „Agro Wrocław" sp. z o.o.

Synteza

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie oceniła działalność organów samorządu terytorialnego w sprawach lokalizacji hipermarketów. Istotnych nieprawidłowości nie stwierdzono jedynie w 2 jednostkach na 17 badanych. Spośród zbadanych 68 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenów przeznaczonych pod budowę tego rodzaju obiektów, aż 35 wydano z naruszeniem przepisów prawa, nie tylko *ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*, ale także *kodeksu postępowania administracyjnego,* umożliwiających stronie udział w każdym stadium postępowania. Stwierdzono także przypadki wydawania decyzji na podstawie błędnych lub niekompletnych wniosków. Wiele krytycznych uwag dotyczyło wydawania pozwoleń na budowę hipermarketów. Badając 54 takie zezwolenia Izba stwierdziła uchybienia w 14 decyzjach. Ujawniono, iż pozwolenia wydano m.in., mimo braku zgodności zamierzenia inwestycyjnego z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz przed wyłączeniem terenów pod budowę z produkcji rolniczej, czym naruszono przepisy *ustaw Prawo budowlane* oraz *o ochronie gruntów rolnych i leśnych*.

Stwierdzono również nieprawidłowości przy wydawaniu pozwoleń na użytkowanie hipermarketów, polegające na dopuszczeniu ich do użytkowania, mimo niewykonania pełnego zakresu robót lub nieuzyskania wymaganych uzgodnień. Nagminne naruszanie przepisów prawa materialnego i procedury administracyjnej przy wydawaniu decyzji ograniczających lokalizację i budowę dużych placówek handlowych, a także towarzyszące tym działaniom okoliczności (np. wydawanie decyzji na podstawie wniosków podmiotów pośredniczących w nabywaniu gruntów pod lokalizację, nadzwyczaj szybkie załatwianie sprawy) wskazują – zdaniem Izby – na możliwość występowania w tej sferze zjawisk korupcyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła ponadto uwagę, że większość kontrolowanych podmiotów wykazywała stratę w działalności gospodarczej, nie płacąc podatku dochodowego od osób prawnych, mimo uzyskiwania względnie wysokiej marży handlowej. Jak ustalono, straty w działalności gospodarczej spowodowane były m.in. wysokimi odpisami amortyzacyjnymi od środków trwałych i wartości niematerialnych, a także, co potwierdziły ustalenia kontroli organów skarbowych, zawyżaniem kosztów uzyskania przychodów. We wszystkich skontrolowanych podmiotach stwierdzono poważne nieprawidłowości, polegające na nierzetelnym ustalaniu podstawy opodatkowania oraz nie uiszczaniu podatku od towarów i usług w należnej wysokości. Łączną kwotę uszczupleń z tego tytułu oszacowano na 8.454,7 tys. zł.

W 68 hipermarketach ujawniono liczne przypadki naruszenia interesów konsumentów, m.in. przez pobranie w kasie ceny wyższej niż umieszczona przy towarze, brak właściwych oznaczeń towarów dotyczących nazwy producenta i kraju pochodzenia. W kilku obiektach oferowano produkty żywnościowe, które nie powinny zostać dopuszczone do sprzedaży, ze względu na przekroczenie terminów ważności i przydatności do spożycia. Według ustaleń kontroli przeprowadzonej przez Państwową Inspekcję Sanitarną w 18 dużych placówkach handlowych, na ogół przestrzegane były w nich przepisy sanitarne. Inspektorom zdarzało się jednak widzieć i brudne regały, i niedomyte kosze, i ryby przechowywane w nieodpowiedniej temperaturze.

Ważniejsze wnioski

– zwiększenie, ze strony organów administracji architektoniczno-budowlanej, skuteczności kontroli wydawania pozwoleń na budowę i użytkowanie hipermarketów,

– sprawdzanie, przy wydawaniu zezwoleń na budowę dużych placówek handlowych, zgodności zamierzenia inwestycyjnego z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego,

– zintensyfikowanie kontroli skarbowych i podatkowych w podmiotach prowadzących duże placówki handlowe.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Warunki sprawowania nadzoru oraz oddziaływanie wychowawcze, resocjalizacyjne i terapeutyczne wobec nieletnich w zakładach poprawczych	Ocena skuteczności oddziaływań wychowawczych, umożliwiających nieletnim przebywającym w tego rodzaju placówkach powrót do normalnego życia, jak również zapewnienie im właściwych warunków bytowych, sanitarnych oraz opieki zdrowotnej.	Kontrolę przeprowadzono w 16 placówkach resocjalizacyjnych (zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich i młodzieżowym ośrodku adaptacji społecznej).

Synteza

Nieletnim przebywającym w zakładach poprawczych i schroniskach stworzono dobre, a niekiedy wręcz bardzo dobre warunki pobytu i resocjalizacji. Należycie zorganizowano internaty, warsztaty szkolne, zespoły diagnostyczne, zapewniono kontynuowanie nauki szkolnej, zatrudniano kadrę dydaktyczną dysponującą dużym doświadczeniem w pracy z młodzieżą sprawiającą problemy wychowawcze. Powyższa ocena nie dotyczy jednak, w równym stopniu, jakości i skuteczności oddziaływań wychowawczych i resocjalizacyjnych. Były one - zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – słabe, mimo iż na 1 podopiecznego statystycznie przypadało 1,38 pracownika (w niektórych małych placówkach liczba ta była nawet 4 razy wyższa od liczby wychowanków).

W ocenie Izby oczekiwanych efektów nie przyniosły liberalne metody wychowawcze. Polegały one głównie na nagradzaniu nieletnich akceptowanymi przez nich nagrodami – podwyższeniem kieszonkowego, urlopami, przepustkami itp. Tymczasem okazało się, że spośród 16 kontrolowanych placówek, aż w 13 zanotowano ponad 500 przypadków niewłaściwych zachowań – bójek, ucieczek, agresji wobec personelu. W połowie badanych placówek 134 wychowanków (statystycznie co piąty) dopuściło się kradzieży z włamaniem, napadów rabunkowych i pobić, w rezultacie czego 44 z nich zostało aresztowanych.

Relatywnie wysokie były koszty utrzymania placówek. W latach 2000-2001 wyniosły one ponad 104 mln zł, a miesięczne utrzymanie 1 nieletniego obciążało budżet państwa średnio kwotą 6,3 tys. zł. W poszczególnych zakładach (w zależności od ich profilu i wielkości) koszt ten kształtował się od 3,3 tys. zł do 19,4 tys. zł. Najdroższe było utrzymanie zakładów zamkniętych lub o wzmożonym nadzorze wychowawczym.

Istotnym problemem, dotyczącym większości placówek, było nagminne przekraczanie przez część pracowników dopuszczalnego wymiaru godzin ponadwymiarowych. Przy pełnym wymiarze czasu pracy (od 864 do 1152 godzin rocznie) wykazywano zrealizowanie dodatkowo 1000-1300 godzin. Zaznaczyć należy, że w jednym z zakładów na wynagrodzenia z tego tytułu wydatkowano w 2000 r. prawie 0,5 mln zł.

Krytycznie oceniono działalność 13 gospodarstw pomocniczych przy zakładach i schroniskach, z punktu widzenia ich samofinansowania. W 2000 r. w 9 z nich wypracowano łącznie 151,1 tys. zł zysku. Rok później rentownych było tylko 6 gospodarstw, a ich łączny zysk wyniósł 15 tys. zł. Na szczególnie krytyczną ocenę zasługiwał także stan organizacyjny placówek. Ani jedna z kontrolowanych placówek nie posiadała wymaganego statutu (zatwierdzonego przez Ministra Sprawiedliwości), zaś organizacja 6 z nich była inna, niż przewidywały obowiązujące przepisy prawa.

Kierownictwa placówek informowały powiatowe centra pomocy rodzinie o przewidywanym terminie opuszczenia zakładu lub schroniska przez wychowanków i konieczności udzielenia im wsparcia. Często jednak brak zainteresowania dalszym losem nieletnich uniemożliwiał ocenę skuteczności tej pomocy.

Ważniejsze wnioski

– rozważenie możliwości zmiany form organizacyjnych, metod i form oddziaływania resocjalizacyjnego placówek dla nieletnich, w celu zmniejszenia kosztów ich funkcjonowania,
– opracowanie i wdrożenie systemu monitorowania dalszych losów i sytuacji życiowej wychowanków zwolnionych z zakładów poprawczych, umożliwiającego ocenę skuteczności działań resocjalizacyjnych,
– wprowadzenie mechanizmów eliminujących lub ograniczających wydatki związane z występowaniem, w znacznej skali, godzin ponadwymiarowych,
– poprawienie efektywności zakładowych gospodarstw pomocniczych, np. przez rozważenie możliwości rozszerzenia zakresu ich działalności.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Gospodarowanie stałymi odpadami komunalnymi	Ocena wykonywania przez gminy ustawowych zadań w sferze gospodarowania stałymi odpadami komunalnymi, a także wydatkowania środków publicznych na budowę, rozbudowę i modernizację obiektów i urządzeń służących zagospodarowaniu odpadów.	Kontrolą objęto 45 gmin oraz jeden związek międzygminny.

Synteza

Instrumentem służącym realizacji polityki ekologicznej państwa na szczeblu gminnym powinien być – zgodnie z *ustawą o odpadach* - program ochrony środowiska. Tymczasem tylko 2 spośród skontrolowanych gmin zadbały o uchwalenie przez rady takiego dokumentu. Kolejnych 20 posiadało jedynie pewne fragmentaryczne założenia, odnoszące się do niektórych aspektów ochrony środowiska naturalnego, w żadnym jednak razie nie stanowiących całościowego opracowania.

Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska nakłada także na gminy obowiązek prowadzenia ewidencji eksploatowanych składowisk śmieci i nieczynnych zwałek, na których nie przeprowadzono rekultywacji. Wśród poddanych kontroli gmin tylko w 22 urzędach sporządzano takie zestawienia, a w następnych 4 pomijano składowiska niezrekultywowane i użytkowane nielegalnie. Ustalenia te świadczą o dużej niefrasobliwości w pojmowaniu, przez władze większości kontrolowanych gmin, obowiązków wynikających z nakazów ustawowych. Praktyczny wymiar tych zaniedbań, to 12 gminnych wysypisk działających bez uregulowania ich stanu prawnego, a w 9 przypadkach zlokalizowanie ich ze szkodą dla środowiska, m.in. ze względu na uwarunkowania hydrogeologiczne.

Zaznaczyć należy, że kontrolerzy NIK odkryli przypadek urządzenia zwałki na terenie obszaru najwyższej ochrony jednego ze zbiorników wód podziemnych, stanowiącego lokalne źródło wody pitnej. W konsekwencji w 4 punktach poboru, badania prowadzone przez wojewódzką inspekcję ochrony środowiska wykazały niską jakość wody podziemnej, m.in. z powodu ponadnormatywnej zawartości azotu amonowego, azotanów, glinu, potasu i manganu. Kolejne 3 składowiska zlokalizowano z pominięciem trybu nakazanego przez *ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym.* Urządzono je m.in. na terenach przeznaczonych pod działalność przemysłową i budownictwo jednorodzinne.

W wyniku kontroli 40 składowisk stwierdzono, że z końcem 1998 r. średni stopień ich wypełnienia wyniósł 46%, a w 2000 r. – 56%. Eksploatacja niektórych obiektów była, w ocenie NIK, nazbyt intensywna, co sprawiło, że w ciągu 2 lat potrafiły się one zapełnić z 17% do 72%, 81%, a nawet do 98%. Zaznaczyć należy, że tylko 11 gmin potrafiło efektywnie współdziałać w budowie wspólnych składowisk odpadów komunalnych, co niezbyt dobrze rokuje na przyszłość.

Przeprowadzone badania ujawniły ponadto wydatkowanie 3,9 mln zł z naruszeniem przepisow prawa, w większości w przy udzielaniu zamówień publicznych. Stwierdzono też uszczuplenia w dochodach gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na łączną sumę 226 tys zł.

Ważniejsze wnioski

– opracować programy ochrony środowiska dla poszczególnych gmin,
– niedopuszczać do budowy i eksploatacji wysypisk bez uzyskania pozwoleń na ich realizację i użytkowanie,
– zapewnić skuteczny nadzór nad służbami gminnymi, celem wyeliminowania przypadków omijania prawa przy udzielaniu zamówień publicznych,
– zapewnić także skuteczny nadzór nad eksploatacją składowisk, zwłaszcza przy ewidencjonowaniu ilości i rodzajów przyjmowanych odpadów,
– skutecznie przeciwdziałać powstawaniu nielegalnych wysypisk oraz likwidować już istniejące,
– objąć kontrolą zwałki, zwłaszcza pod kątem dostosowania ich funkcjonowania do wymogów przepisów *ustawy o odpadach*.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Prawidłowość działania organów rejestrujących pojazdy przekwalifikowane z samochodów osobowych na samochody ciężarowe	Sprawdzenie, czy rozwiązania prawne regulujące tryb dokonywania zmian kategorii pojazdów z osobowych na ciężarowe nie stwarzały możliwości uszczuplania dochodów budżetu państwa, m.in. przez odliczanie podatku od towarów i usług od ceny ich zakupu; ocena prawidłowości rejestrowania przekwalifikowanych samochodów.	Kontroli poddano Ministerstwo Infrastruktury (dawniej Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej), 21 urzędów miast na prawach powiatu i jedno starostwo powiatowe.

Synteza

Mało precyzyjne definicje samochodu osobowego i ciężarowego oraz brak szczegółowych wymagań technicznych dotyczących przerabiania samochodów osobowych na ciężarowe sprawiły, że powszechną praktyką stało się kwalifikowanie aut tej samej marki i typu zarówno do kategorii osobowej jak i ciężarowej. Nie dokonując żadnych zmian konstrukcyjnych w samochodach osobowych zmieniano więc ich kategorię i przeznaczenie. Posiadające homologację samochody osobowe, przeznaczone konstrukcyjnie wyłącznie do przewozu osób i ich bagażu, po zamontowaniu ażurowej przegrody oddzielającej część pasażerską od ładunkowej i zaczepów do mocowania ładunków, uzyskiwały homologację kategorii ciężarowej. Zakwalifikowane do kategorii ciężarowej samochody osobowe, po dokonaniu tych powierzchownych przeróbek, nie uzyskiwały jednak dodatkowych możliwości przewozowych i mogły zabierać dokładnie takie same ładunki, jak przed ich przebudową. Podstawowe parametry techniczne, tj. dopuszczalna ładowność, masa całkowita i gabarytowe wymiary nadwozia, pozostawały bowiem niezmienione. Auta takie zyskiwały jednak istotny walor. Dzięki przekwalifikowaniu ich właściciel, o ile prowadził działalność gospodarczą, mógł odliczyć sobie od kosztów zakupu podatek od towarów i usług.

Do końca 1999 r. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej wydał 27 producentom i importerom 618 świadectw homologacji na auta ciężarowe, które posiadały również homologację na typ osobowy. Dotyczyło to samochodów 113 różnych typów oraz 751 wariantów i wersji. Stwierdzono, że mimo braku jednolitych zasad kwalifikowania do kategorii ciężarowej przebudowanych samochodów osobowych minister, choć miał taką możliwość, nie podjął czynności w celu stosowania dla potrzeb homologacji uregulowań zawartych w Polskiej Normie Nr 89/S-2007. Nie wprowadził też w trybie rozporządzenia, mimo iż miał takie uprawnienie, obowiązku stosowania tejże normy w procesie homologacji, ze względu na ochronę życia i zdrowia. Zaznaczyć należy, że zawarta w normie klasyfikacja w pełni umożliwiała rozróżnienie kategorii samochodów i precyzyjne ich kwalifikowanie. Ustalono ponadto, że starostowie dokonywali przerejestrowywania aut z osobowych i ciężarowych na podstawie zaświadczeń wystawianych przez stacje kontroli pojazdów po dokonaniu przeróbek, zamiast na podstawie wyciągów ze świadectw homologacji. Praktyka ta naruszała przepisy *ustawy Prawo o ruchu drogowym*.

W rezultacie nieprawidłowości ujawnionych przy rejestracji pojazdów, uszczuplenia budżetu państwa wyniosły 68,6 mln zł. Natomiast oszacowana przez NIK minimalna kwota podatku od towarów i usług, którą w latach 1998-2000 odliczyli nabywcy przekwalifikowanych aut, pomniejszając tym samym wpływy do budżetu, wyniosła 5,2 mld zł. Szacunek ten wziął się z zarejestrowania w całym kraju 513 tys. samochodów ciężarowych o dopuszczalnej ładowności 750 kg, posiadających swe odpowiedniki w wersji osobowej. Były to zarówno auta o podwójnej homologacji jak i z kategorią zmienioną przez starostów. Izba stwierdziła jednak, że podatnicy podatku od towarów i usług nabywając samochody ciężarowe przerobione z osobowych i uzyskując, w drodze decyzji administracyjnej, ich rejestrację jako ciężarowych, nie mogą ponosić konsekwencji błędów organów rejestracyjnych. Nie formułowała więc wniosków o wyegzekwowanie odliczonego z tego tytułu podatku.

Ważniejsze wnioski

– dokonać nowelizacji *rozporządzenia MTiGM w sprawie warunków technicznych pojazdów*, dla określenia szczegółowych warunków technicznych dla aut ciężarowych, w tym przebudowanych z osobowych,

– wydać, na podstawie upoważnienia zawartego w *ustawie o normalizacji,* rozporządzenie wprowadzające obowiązek stosowania PN 89/S-2007 na potrzeby homologacji i rejestracji pojazdów,

– podjąć inicjatywę legislacyjną, w celu precyzyjniejszego zdefiniowania w *ustawie Prawo o ruchu drogowym* pojęć samochód osobowy i ciężarowy,

– objąć nadzorem działalność prezydentów miast i starostów w obszarze kontroli funkcjonowania stacji kontroli pojazdów i rejestrowania samochodów ciężarowych przekwalifikowanych z osobowych.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Restrukturyzacja finansowa i organizacyjna górnictwa węgla kamiennego w latach 1990-2001	Ocena restrukturyzacji finansowej i organizacyjnej górnictwa węgla kamiennego (w tym także elementów restrukturyzacji technicznej), ze szczególnym uwzględnieniem skutków i efektów przyjętych do realizacji rządowych programów restrukturyzacji tego sektora.	Kontrolą objęto 13 jednostek: Ministerstwo Gospodarki, Państwową Agencję Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego SA, 11 spółek węglowych, 2 spółki restrukturyzacji kopalń oraz Górniczą Agencję Pracy sp. z o.o.

Synteza

Niepowodzenie reform wdrażanych w górnictwie węgla kamiennego w latach 1990-2001 spowodowane było m.in. brakiem spójnej, długookresowej polityki państwa w stosunku do tego sektora, a także nieuwzględniem dostosowania zdolności produkcyjnych kopalń do możliwości rentownego zbytu węgla – uznała Najwyższa Izba Kontroli. Mało tego. W sytuacji nadprodukcji węgla podejmowano inwestycje służące zwiększeniu mocy wydobywczych. Zdarzały się inwestycje źle przygotowane i nietrafione, inwestycje lokowano nawet w kopalniach przeznaczonych do likwidacji. W wyniku realizacji nietrafionych inwestycji górnictwo straciło (wg cen nominalnych) 1.178,1 mln zł, tj. 12% całości nakładów inwestycyjnych w latach 1990-2001.

Zastrzeżenia NIK wzbudziło nieokreślenie w programach restrukturyzacji górnictwa roli węgla kamiennego w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego kraju.

W latach 1990-1998 górnictwo węgla kamiennego, poza krótkotrwałą poprawą w 1994 r., ponosiło pogłębiające się straty finansowe netto, które w tym okresie wyniosły w ujęciu nominalnym 18 mld zł, co w cenach z 2001 r. stanowiło 32,7 mld zł, zaś uzyskany w 2001 r. zysk netto wyniósł 177 mln zł. Straty odnotowano pomimo znaczącego wsparcia finansowego górnictwa w postaci różnego rodzaju dotacji oraz umorzenia zobowiązań.

W ocenie NIK, pogarszający się w latach 1990-1992 stan górnictwa węgla kamiennego spowodowany był m.in. niereagowaniem kierownictw kopalń na spadek popytu, ograniczaniem dotacji przedmiotowych dla górnictwa, brakiem konsekwencji w ograniczaniu kosztów wydobycia. Kopalnie skupiały się głównie na restrukturyzacji technicznej, w ograniczonym zakresie - na organizacyjnej, całkowicie zaś pomijały zadania wynikające z restrukturyzacji finansowej. Pozytywnych zmian nie przyniosło utworzenie w 1993 r. spółek węglowych, gdyż mimo przejścia na formę działania uregulowną prawem handlowym, w zarządzaniu kopalniami utrzymano elementy kierowania administracyjnego. Nie kwestionując idei powołania spółek węglowych, jako pierwszego etapu do restrukturyzacji i prywatyzacji tej gałęzi przemysłu, Izba krytycznie oceniła realizację tego programu. Przykładem może być połączenie dobrze funkcjonujących kopalń z kopalniami trwale nieefektywnymi, co doprowadziło do nieuzasadnionej egzystencji tych ostatnich.

W latach 1995 - 1998 kopalnie nie dostosowały zdolności produkcyjnych i poziomu wydobycia węgla do możliwości jego zbytu bez ponoszenia strat. Nadprodukcja węgla doprowadziła do tego, że spółki dla pozyskania klientów powszechnie stosowały odraczanie terminów płatności (nawet powyżej 100 dni) i udzielały dodatkowych upustów cenowych. W badanym okresie pogorszeniu ulegała sytuacja ekonomiczno-finansowa spółek górniczych, a ich zobowiązania systematycznie wzrastały.

Mimo pogarszającej się sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek węglowych (poza latami 1999-2001) i wzrostu ich zobowiązań, zarządy i rady nadzorcze spółek nie miały kłopotów z uzyskaniem ze strony kolejnych ministrów skwitowania ze swojej działalności.

Ważniejsze wnioski

– podjęcie przez Ministra Gospodarki działań określających rolę węgla kamiennego w zaspokajaniu potrzeb energetycznych gospodarki narodowej w perspektywie 10-20 lat i na tej podstawie projektowanie polityki gospodarczej państwa wobec sektora, w tym jego docelowej struktury własnościowej,

– prowadzenie skutecznej restrukturyzacji finansowej i organizacyjnej górnictwa węgla kamiennego w sposób zapewniający uzyskanie przez tę branżę rentowności oraz możliwości samodzielnego regulowania zobowiązań (w oparciu o realne możliwości finansowe państwa i spółek węglowych),

– udzielanie przez właściciela skwitowania z działalności zarządom spółek węglowych i ich radom nadzorczym m.in. w zależności od realizacji programu restrukturyzacji spółki oraz osiągnięcia zakładanych efektów ekonomiczno-finansowych.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego inwestycji własnych	Ocena prawidłowości wykorzystywania i rozliczania środków z budżetu państwa, przeznaczanych na dofinansowanie inwestycji samorządowych oraz przestrzegania zasad, form i trybu udzielania zamówień publicznych.	Kontrolą objęto: 10 urzędów wojewódzkich i 10 marszałkowskich, 5 starostw powiatowych, 46 urzędów miast i gmin, 27 samorządowych jednostek organizacyjnych i 4 jednostki pełniące funkcję inwestora zastępczego.

Synteza

Spośród kontrolowanych wojewodów, pięciu w pełnym zakresie wypełniło obowiązek ustalenia zasad i kryteriów podziału środków na dofinansowanie inwestycji własnych jednostek samorządu terytorialnego, po zaopiniowaniu ich przez samorząd wojewódzki. Pozostałych pięciu wojewodów przyznało natomiast część dotacji - według zasad, które nie zostały zaopiniowane przez samorządy.

Stwierdzono ponadto, że większość wojewodów w niewystarczającym stopniu wykonywała funkcję nadzoru nad wykorzystaniem przyznanych dotacji, ograniczając się zwykle do formalnego ich rozliczenia i zbadania efektów rzeczowych. Prowadzone kontrole w tych sprawach często miały charakter pobieżnych lustracji, polegających na bieżącej weryfikacji dokumentów uzasadniających poniesienie wydatków i obejmowały zazwyczaj niewielką część dotowanych zadań. Odnotowano przypadki nieegzekwowania przez wojewodów od gmin informacji o przebiegu, realizacji i finansowaniu dotowanych inwestycji.

W 10 skontrolowanych województwach, jednostki samorządu terytorialnego otrzymały 581 mln zł dotacji na dofinansowanie zadań inwestycyjnych. W kwocie tej województwa samorządowe miały udział 7,9%, powiaty – 40,1%, zaś gminy - 52%. Izba skontrolowała 331 samorządowych inwestycji dofinansowanych z budżetu na sumę 40 mln zł. Stwierdzono, że spośród 75 skontrolowanych jednostek prowadzących inwestycje, 40 naruszyło przepisy *Prawa budowlanego* - wadą taką było dotkniętych 21,5% prowadzonych inwestycji. Najczęściej występującymi nieprawidłowościami było: niewłaściwe przygotowanie robót pod względem prawno - dokumentacyjnym, rozpoczynanie prac i ich prowadzenie bez pozwolenia na budowę, realizowanie inwestycji niezgodnie z projektami i wydanymi pozwoleniami, brak dzienników budów lub niewłaściwe ich prowadzenie, przekazywanie obiektów do użytkowania, bez zawiadomienia właściwego organu oraz nienależyty - często niefachowy - nadzór inwestorski. Skali tych niedociągnięć, świadczącej o powszechnym nieprzestrzeganiu przepisów *Prawa budowlanego* przez jednostki prowadzące inwestycje, sprzyjały nieskuteczne i sporadyczne kontrole ze strony organów administracji architektoniczno – budowlanej i nadzoru budowlanego.

W wyniku kontroli ujawniono też liczne przypadki naruszania w prowadzonych przez samorządy dotowanych inwestycjach przepisów *ustawy o zamówieniach publicznych.* Da najczęstszych uchybień należało: udzielanie zamówień z naruszeniem procedur ustalonych w ustawie, stosowanie niewłaściwego trybu udzielania zamówień, udzielanie ich mimo istnienia przesłanek do unieważnienia postępowania, a także zmieniania zakresu przedmiotowego i terminów realizacji umów w sprawach zamówień publicznych. W ocenie NIK, nieprawidłowości te są przejawem naruszania dyscypliny finansów publicznych.

W skontrolowanych jednostkach stwierdzono wydatkowanie, z naruszeniem przepisów prawa, łącznie 21.021,1 tys. zł oraz ujawniono inne nieprawidłowości finansowe na kwotę 447,6 tys. zł. Nieprawidłowości związane z wykorzystaniem dotacji celowych, a skutkujące ustawowym obowiązkiem ich zwrotu do budżetu państwa, dotyczyły kwoty 659,1 tys. zł.

Ważniejsze wnioski

– rozpoczynanie inwestycji wyłącznie na podstawie stosownych decyzji organów stanowiących,
– wykorzystywanie przyznanych dotacji budżetowych zgodnie z przeznaczeniem i rzetelne ich rozliczanie,
– zapewnienie przestrzegania *Prawa budowlanego*, w szczególności rozpoczynanie budów po uzyskaniu pozwolenia, realizowanie ich zgodnie z projektem i zapewnienie skutecznego nadzoru inwestorskiego,
– zapewnienie respektowania postanowień *ustawy o zamówieniach publicznych*, a zwłaszcza udzielanie zamówień w trybach przewidzianych ustawą i dokonywanie zmian zakresów przedmiotowych i terminów realizacji, wyłącznie na gruncie obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Finansowanie rehabilitacji dzieci i młodzieży ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w latach 1999 – 2000	Ocena wykonania zadań dotyczących rehabilitacji społecznej niepełnosprawnych dzieci i młodzieży.	Kontrolę przeprowadzono w 5 oddziałach Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, 13 powiatowych centrach pomocy rodzinie oraz w 14 jednostkach korzystających ze środków PFRON na podstawie umów cywilno – prawnych.

Synteza

Podstawowy dla problematyki objętej kontrolą akt prawny - *ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* nie definiuje pojęć „dzieci" i „młodzież", nie ustala dla nich żadnych granic wiekowych. Tymczasem ta sama ustawa przeznacza określony odsetek rocznych wpływów PFRON właśnie na dofinansowanie rehabilitacji dzieci i młodzieży.

System planowania i dystrybucji wydatków na rehabilitację dzieci i młodzieży wzbudził szereg wątpliwości kontrolujących. Nie była precyzyjnie rozpoznana liczba osób niepełnosprawnych w województwach i powiatach, brakowało także rzetelnego rozeznania ich potrzeb i rodzaju oczekiwanej pomocy. Wyliczenie kwot według algorytmu, na podstawie którego prezes Zarządu PFRON przydzielał środki dla poszczególnych powiatów oparto na podstawie szacunkowych danych, a nie – jak tego wymaga *rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie algorytmu podziału środków PFRON na realizację zadań jednostek samorządu terytorialnego* – danych pochodzących z GUS. Z drugiej jednak strony GUS nie dysponował aktualnymi danymi o liczbie dzieci i młodzieży z terenu poszczególnych powiatów. Odnotowano też przypadek, iż zbyt późne przydzielenie środków przez Zarząd PFRON uniemożliwiło jego oddziałom terenowym pełne ich wykorzystanie w roku budżetowym.

W latach 1999 – 2000 fundusz przeznaczył na rehabilitację dzieci i młodzieży niepełnosprawnej 207 mln zł. Kontrola stwierdziła jednak, że potrzeby w zakresie finansowania rehabilitacji nie były w pełni zaspokajane, a kontrolowane przez Izbę oddziały PFRON otrzymywały coraz mniej pieniędzy na te cele, np. w 2000 r. dostały ok. 70% kwot jakimi dysponowały rok wcześniej.

Wykorzystanie środków na rehabilitację przez oddziały PFRON i kontrolowane powiatowe centra pomocy rodzinie było, w ocenie NIK, zgodne z ustawowym ich przeznaczeniem. Stwierdzono jednak uchybienia, polegające m.in. na zbyt długim, wobec terminów ustalonych w przepisach, wyczekiwaniu na załatwienie wniosku o udzielenie dotacji oraz nieprzestrzeganiu wewnętrznych procedur PRFON.

Zarówno kontrolowane przez NIK oddziały funduszu jak i powiatowe centra pomocy rodzinie starały się docierać do środowisk osób niepełnosprawnych z informacją o ofercie pomocowej PFRON. Jednak w opinii organizacji pozarządowych, ośrodków szkolno – wychowawczych i gminnych ośrodków pomocy społecznej dostępność do tych informacji – zwłaszcza na wsi i w małych miastach - była niewystarczająca, co znacznie osłabiało skuteczność oferowanej pomocy.

Ważniejsze wnioski

– legislacyjny – wprowadzić do *ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* definicje pojęć „dzieci" i „młodzież" w celu umożliwienia jednoznacznego realizowania przepisów ustawy dotyczących finansowania rehabilitacji tych grup populacji niepełnosprawnych,

– legislacyjny – dokonać nowelizacji *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie algorytmu podziału środków PFRON na realizację zadań jednostek samorządu terytorialnego,* by stworzyć warunki dla dostosowania wysokości środków przekazywanych przez Prezesa PFRON do potrzeb osób niepełnosprawnych z terenu powiatu,

– konieczność dostosowania planowanych wydatków na rehabilitację dzieci i młodzieży do realnych potrzeb regionalnych,

– potrzeba zweryfikowania dotychczasowego systemu informowania środowisk osób niepełnosprawnych w celu zwiększenia dostępności pomocy – szczególnie na wsiach i w małych miastach.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Gospodarowanie Zakładowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej	Ocena prawidłowości tworzenia i wydatkowania zakładowych funduszów rehabilitacji osób niepełnosprawnych.	Kontrolą objęto 83 zakłady pracy chronionej (ZPCH).

Synteza

Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych daje m.in. podstawy do powoływania zakładów pracy chronionej, gdzie zatrudnienie mogą znaleźć osoby, których stan fizyczny, psychiczny lub umysłowy trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza bądź uniemożliwia im wykonywanie pracy zawodowej.

Aby uzyskać dla swej firmy status zakładu pracy chronionej (ZPCH) pracodawca musi m.in. przez co najmniej pół roku zatrudniać przynajmniej 40% niepełnosprawnych, stanowiska pracy i ciągi komunikacyjne w zakładzie przystosować do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz zapewnić im doraźną i specjalistyczną opiekę lekarską. Środki na organizację warsztatu pracy dla osób ułomnych i opiekę nad nimi, pracodawcy - po uzyskaniu statusu ZPCH - czerpią z zakładowych funduszy rehabilitacji osób niepełnosprawnych (ZFRON), których dochodami są środki uzyskane ze zwolnień podatkowych, dotacje i subwencje oraz wpływy z zapisów i darowizn.

Z początkiem 2000 r. w ZPCH pracowało 209 tys. osób niepełnosprawnych. W ciągu następnych 15 miesięcy zatrudniono kolejnych 5 tys. osób. W okresie od 1 stycznia 2000 r. do 31 marca 2001 r. ZPCH wpłaciły na konto Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych kwotę 136,3 mln zł jako 10% od sum uzyskanych ze zwolnień podatkowych, a więc zgodnie z *ustawą o rehabilitacji*, pozostałe 90%, czyli 1,2 mld zł zasiliło zakładowe fundusze rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Jednak liczba pracujących niepełnosprawnych w ZPCH na koniec I kwartału 2001 r. wyniosła 204 tys. osób co oznacza, że mimo pozostawienia zakładom pracy chronionej 1,2 mld zł środków publicznych na ZFRON, zatrudnienie w nich spadło o 10 tys. osób. NIK negatywnie ocenia to zjawisko, świadczące o ograniczaniu możliwości rehabilitacji i awansu społecznego poprzez pracę zawodową.

W wyniku ustaleń kontroli stwierdzono, że *ustawa o rehabilitacji* nie określa jasno, czy środki pochodzące ze sprzedaży majątku zakupionego wcześniej z ZFRON stanowią przychody zakładowych funduszy rehabilitacji. Kontrola NIK w 4 badanych ZPCH stwierdziła, że środki z niezamortyzowanej części sprzedanych środków trwałych zwiększały przychody ZFRON, zaś w 5 ZPCH uznawane były za przychody tych zakładów.

W 21 kontrolowanych podmiotach stwierdzono kumulowanie w kolejnych latach odsetek od zgromadzonych kapitałów i traktowanie ich jako dochód ZPCH, przeznaczany na realizację inwestycji. Takie postępowanie w ocenie NIK ogranicza bieżące finansowanie potrzeb osób niepełnosprawnych.

Brak jest też wyraźnego zapisu ustawowego, czy zwolnieniami z podatku od nieruchomości objęte są tylko nieruchomości wykorzystywane na prowadzenie ZPCH, czy też wszystkie ujęte w ich ewidencji księgowej. Naganne jest w opinii NIK obejmowanie zwolnieniami podatkowymi nieruchomości będących - co prawda – własnością zakładów pracy chronionej, ale znajdujących się w posiadaniu zależnym podmiotów nie posiadających statusu ZPCH.

Badania NIK wykazały, że na tzw. pomoc indywidualną wydano w kontrolowanych ZPCH 26,1 mln zł, co stanowiło 21% dochodów ZFRON z tytułu zwolnień podatkowych. W ocenie NIK tryb przyznawania pomocy indywidualnej dla osób niepełnosprawnych - m.in. na adaptację i wyposażenie mieszkań oraz zakup środków transportu ułatwiających czynności życiowe - udzielanej w formie bezzwrotnych lub nieoprocentowanych pożyczek, rodzi zagrożenia korupcją. Dysponentem tych środków jest bowiem prowadzący ZPCH i to on decyduje komu, z jaką częstotliwością takie świadczenie przyznać. Kontrola NIK ujawniła, że dostęp do tej pomocy nie jest równy dla ogółu uprawnionych, a regułą jest przyznawanie tego wsparcia w pierwszej kolejności zainteresowanym należącym do kierownictw ZPCH. Nie musi to wskazywać na ich zwiększoną niesprawność i szczególną potrzebę pomocy.

Ważniejsze wnioski

– legislacyjne – uregulować problem zasilania ZFRON środkami ze sprzedaży środków trwałych - nabytych uprzednio ze środków funduszu, odsetki od środków zgromadzonych na funduszu rehabilitacji traktować jako dochody ZFRON, zwolnienie z podatku od nieruchomości ograniczyć tylko do nieruchomości wykorzystywanych do prowadzenia ZPCH.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Funkcjonowanie zakładów opieki zdrowotnej na terenie wiejskim w latach 1999 – 2000	Ocena funkcjonowania podstawowej opieki zdrowotnej na wsi, a zwłaszcza prawidłowości wykorzystania środków finansowych na świadczenia zdrowotne i dostępności do usług medycznych.	Kontrolę przeprowadzono w 56 jednostkach, z tego w 19 publicznych i 9 niepublicznych zakładach opieki zdrowotnej oraz w 28 urzędach gmin.

Synteza

Jednym z elementów reformy ochrony zdrowia były przekształcenia w podstawowej opiece zdrowotnej, polegające na wydzieleniu jej z istniejących dotychczas struktur zakładów opieki zdrowotnej. W kontrolowanym okresie funkcjonowały zatem na wsi samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, dla których organami założycielskimi były gminy, niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej – w formie indywidualnych lub grupowych praktyk lekarskich oraz jednostki organizacyjne w strukturach publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których organami założycielskimi z początkiem 1999 r. zostały powiaty.

Ustalenia kontroli wykazały, że gminy, przejmując funkcje organów założycielskich nie były przygotowane organizacyjnie i kadrowo do realizacji tych zadań. W 17 gminach obowiązków dotyczących ochrony zdrowia nie przypisano żadnemu pracownikowi. W innych urzędach zadaniami tymi – jako dodatkowymi – obciążano przypadkowe, nieprzygotowane – w świetle wymogów *rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru nad samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej i nad jednostkami transportu sanitarnego* - merytorycznie do tego osoby.

W podstawowej opiece zdrowotnej zastosowano mechanizm finansowania świadczeń stawką kapitacyjną, stanowiącą kwotę przeznaczoną na jednego ubezpieczonego. Jej wysokość określana w umowach kas chorych z zakładami opieki zdrowotnej była zróżnicowana i kształtowana w oparciu o niejednolite kryteria. Przy zróżnicowanym zakresie świadczeń w podstawowej opiece zdrowotnej wysokość stawek kapitacyjnych także była różna, przy czym w niektórych przypadkach stosowano wskaźniki korygujące dla poszczególnych grup wiekowych. Zawierając umowy z kasami chorych służba zdrowia nie dysponowała w początkowym okresie wdrażania nowego systemu szczegółowymi danymi o liczbie ubezpieczonych. Podpisywane kontrakty z reguły operowały liczbą osób zameldowanych na terenie gminy, co nie było tożsame z liczbą uprawnionych do nieodpłatnych świadczeń zdrowotnych.

Kontrola wykazała, ze zarówno publiczne jak i niepubliczne zakłady w wielu przypadkach nie spełniały sanitarnych i fachowych wymogów jakim powinny odpowiadać budynki użyteczności publicznej. W 11 przypadkach organy inspekcji sanitarnej tylko warunkowo zezwoliły na kontynuowanie działalności ośrodków zdrowia.

W opinii Izby, wykorzystanie środków publicznych przez zakłady opieki zdrowotnej na wsi było na ogół zgodne z celami określanymi w umowach z kasami chorych. Odnotowano jednak przypadki naruszania *ustawy o rachunkowości*, polegające przede wszystkim na braku zakładowego planu kont, złej ewidencji księgowej oraz sprawozdań finansowych. Nie przestrzegano także zasad prowadzenia dokumentacji medycznej. Zapisy dokonywane przez lekarzy w dokumentacji medycznej pacjentów często nie spełniały cech porady, pozbawione bowiem były chronologii oraz podstawowych danych o stanie zdrowia pacjenta i postawionej diagnozie. Nie odnotowywano też wystawiania skierowań na badania diagnostyczne i do specjalistów.

Z kontroli wynika, ze dostępność do podstawowych usług medycznych na wsi była na ogół wystarczająca. Ograniczenia i utrudnienia pojawiały się głównie po godzinach funkcjonowania ośrodków i w dni wolne od pracy. Zdecydowana większość zakładów nie organizowała w tym czasie własnych dyżurów, zawierając zwykle umowy z innymi, zazwyczaj odległymi jednostkami, co przysparzało dodatkowych kłopotów osobom pilnie potrzebującym skorzystania z lekarskiej porady i pomocy.

Ważniejsze wnioski

– legislacyjny - znowelizować *ustawę o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym* poprzez wprowadzenie mechanizmów zapewniających ujednolicenie kryteriów określania wysokości stawki kapitacyjnej,

– zwiększyć nadzór nad działalnością podległych zakładów opieki zdrowotnej,

– prowadzić dokumentację medyczną pacjentów zgodnie z obowiązującymi zasadami.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Wykonywanie nadzoru administracyjnego nad eksploatacją kruszywa naturalnego	Ocena działalności administracji publicznej, w zakresie udzielania koncesji na działalność wydobywczą, skuteczności nadzoru ze strony organów koncesyjnych nad respektowaniem warunków koncesji przez podmioty gospodarcze eksploatujące złoża, jak również przebiegu rekultywacji terenów po zakończeniu wydobycia.	Kontrolą objęto 28 jednostek, z tego 6 urzędów wojewódzkich, 11 starostw powiatowych oraz 11 przedsiębiorstw wydobywających kruszywo naturalne.

Synteza

Na terenie działania kontrolowanych wojewodów i starostów znajdowało się 1.616 udokumentowanych złóż kruszywa, spośród których koncesjami objęto 755. NIK zbadała przebieg 152 procedur koncesyjnych. Stwierdzono, że wszystkie postępowania przeprowadzone zostały bez zbędnej zwłoki i zakończyły się wydaniem koncesji. Przed wydaniem koncesji organy koncesyjne uzgadniały każdorazowo, z prezesem Wyższego Urzędu Górniczego, granice obszaru i terenu górniczego.

Zgodnie z *Prawem geologicznym i górniczym,* po uzyskaniu koncesji a przed przystąpieniem do wydobycia kopaliny, przedsiębiorca zobowiązany był do sporządzenia projektu zagospodarowania złoża. Projekt ten powinien określać zasady kompleksowego i racjonalnego jego wykorzystania, ochrony oraz stosowania technologii eksploatacji ograniczających ujemny wpływ wydobycia na środowisko. Skontrolowane przez Izbę urzędy wojewódzkie i starostwa zatwierdziły 112 takich projektów. Organy, o których mowa wyżej, nierzetelnie nadzorowały jednak proces uzgadniania z samorządem terytorialnym określonych w tych dokumentach kierunków i sposobów likwidacji oraz rekultywacji terenów poeksploatacyjnych. Z ustaleń kontroli wynika, że autorzy aż 64% projektów zaniedbali ten obowiązek, lecz mimo to projekty zostały zatwierdzone przez organy koncesyjne.

Krytyczne uwagi dotyczyły także eksploatowania części złóż bez planów ruchu. Przed przystąpieniem do eksploatacji powinny zostać przedstawione właściwym organom nadzoru górniczego plany ruchu, określające szczegółowe przedsięwzięcia, niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa, racjonalnej gospodarki złożem, chronienia środowiska oraz zapobiegania szkodom i ich naprawiania. Tymczasem stwierdzono, że 15 złóż eksploatowano bez planów, o których mowa wyżej, co stanowiło naruszenie zasad *Prawa geologicznego i górniczego,* zaś tolerowanie takiego stanu obciąża organy zobowiązane do sprawowania nadzoru.

Kontrolowane przez NIK organy koncesyjne za naruszanie warunków koncesji wymierzyły w badanym okresie przedsiębiorcom wydobywającym kruszywo opłaty eksploatacyjne na kwotę 12,7 mln zł. Stwierdzono jednak, że w zdecydowanej większości przypadków wojewodowie i starostowie nie mieli rozeznania w realizacji wpłat z tego tytułu. Opłaty te były należne Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej bądź gminom, na terenie których prowadzono działalność wydobywczą i wpływały na ich rachunki. Obowiązek windykacji opłat należał z kolei do wojewodów i starostów, ale okresowe informacje z NFOŚiGW nie zawierały danych umożliwiających – w przypadku zalegania przez przedsiębiorców z wniesieniem opłat - wystawianie i kierowanie tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych.

Ze względu na wyeksploatowanie zasobów organy koncesyjne wygasiły w badanym okresie 62 koncesje. NIK stwierdziła, że wojewodowie i starostowie nie wywiązywali się należycie z obowiązku kontroli likwidacji kopalń i rekultywacji terenu. Służby podległe wojewodom skontrolowały wykonanie zaledwie 30% wydanych decyzji w sprawie rekultywacji.

Odrębnym problemem okazało się eksploatowanie złóż kruszywa „na dziko", bez koncesji. W toku prowadzonej kontroli NIK ujawniła 42 przypadki nielegalnego wydobywania kruszyw. Izba negatywnie ocenia brak skutecznych działań wojewodów i starostów na rzecz likwidacji tego zjawiska.

Ważniejsze wnioski

– zintensyfikowanie przez wojewodów i starostów kontroli wywiązywania się przez przedsiębiorców eksploatujących kruszywo z obowiązków określonych w koncesji,

– konsekwentne kierowanie do właściwych organów zawiadomień o popełnieniu przestępstwa lub wniosków o ukaranie, w razie stwierdzenia prowadzenia działalności wbrew warunkom określonym w koncesji,

– poprawienie skuteczności nadzoru nad terminowością i rzetelnością wnoszenia opłat eksploatacyjnych,

– zintensyfikowanie działań dla ograniczenia zjawiska nielegalnego wydobywania kruszywa.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Stosowanie ulg podatkowych przez organy gmin oraz skuteczność egzekwowania zaległości podatkowych w latach 1999-2000 (I półrocze)	Ocena prawidłowości podejmowania decyzji przez organy gmin przy stosowaniu ulg podatkowych w podatkach wpłacanych bezpośrednio na rachunek gmin, skali udzielania ulg oraz skuteczności egzekwowania zaległości z tytułu tych podatków.	Kontrolą objęto działalność 24 gmin położonych w 4 województwach: łódzkim, mazowieckim, podlaskim i wielkopolskim.

Synteza

Przeprowadzona w 24 urzędach gmin kontrola wykazała, że administracja samorządowa jest niedostatecznie przygotowana do pełnienia roli aparatu wspomagającego organy podatkowe I instancji – oceniła NIK. Decyzje dotyczące zaniechania podatków, umarzania zaległości podatkowych oraz odsetek za zwłokę, odraczania płatności podatków, a także rozkładania ich na raty wydawano z naruszeniem *ustawy – Ordynacja podatkowa*. Działania takie, o różnej skali nieprawidłowości, stwierdzono w każdej z badanych gmin. Skutki finansowe wszystkich decyzji wydanych przez przewodniczących zarządów skontrolowanych gmin (jako organów podatkowych I instancji) wyniosły 5.398,7 tys. zł w 1999 r. oraz 3.820,9 tys. zł w I półroczu 2000 roku (3,6% i 4,6% dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych). W trakcie kontroli ujawniono, że przewodniczący zarządów 20 gmin, w toku postępowań podatkowych nie podejmowali niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśniania stanów faktycznych, nie zawsze sporządzali protokóły z czynności mających istotne znaczenie dla rozstrzygania spraw, nie rozpatrywali w sposób wyczerpujący materiałów dowodowych.

W 16 gminach podstawową nieprawidłowością dotyczącą rozstrzygnięć w sprawach ulg podatkowych było wydawanie decyzji nie zawierających uzasadnień faktycznych i prawnych, w 4 gminach powoływano się na nieaktualne podstawy prawne, a w 10 wystąpiły przypadki przewlekłego załatwiania spraw podatkowych, nawet do 7 miesięcy od daty złożenia wniosku. Skontrolowane gminy w znikomym stopniu wykorzystywały uprawnienia do przeprowadzania kontroli podatkowych, w tym przed wydaniem decyzji o udzieleniu ulg podatkowych. W gminach, w których przeprowadzono najwięcej kontroli, okazały się one właściwym instrumentem umożliwiającym przewodniczącym zarządów gmin skuteczne wykonywanie funkcji organu podatkowego I instancji. W jednostkach tych wymiar podatku od nieruchomości został zwiększony łącznie o 50.399 zł.

Nieskuteczne działania komórek rachunkowości urzędów gmin zarówno w zakresie kontroli terminów wpłat należności przez podatników, jak i egzekwowania zobowiązań podatkowych odnotowano w 22 jednostkach samorządu terytorialnego. Nieprawidłowości w zakresie windykacji zaległości podatkowych polegały przede wszystkim na nieterminowym lub niekażdorazowym wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych. W połowie badanych gmin wystąpiły nieprawidłowości uchybienia i dotyczące ewidencjonowania podatków w księgach rachunkowych, w tym również ewidencji prowadzonej techniką komputerową.

Izba zwróciła uwagę, iż powszechnym zjawiskiem było przypisywanie (przez referaty rachunkowości) wymiaru zobowiązań pieniężnych na kontach podatników w rocznych kwotach, po upływie kilku miesięcy roku podatkowego, zamiast przed jego rozpoczęciem, co było działaniem niezgodnym z prawem.

Ważniejsze wnioski

– skuteczne nadzorowanie przez przewodniczących zarządów gmin procesu przygotowywania przez podległych im pracowników decyzji w sprawach udzielania ulg, odraczania, umarzania oraz rozkładania na raty podatków stanowiących dochód gminy i wpłacanych bezpośrednio na jej rachunek,

– uporządkowanie systemu ewidencji podatków oraz zapewnienie radykalnej poprawy skuteczności działania komórek rachunkowości urzędów gmin w zakresie stałego monitorowania terminów wpłat należności przez podatników, jak i egzekwowania zobowiązań podatkowych,

– wcześniejsze publikowanie corocznych rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, określających górne granice stawek kwotowych, m.in. podatków od nieruchomości, środków transportowych i od posiadania psów.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Udzielanie zamówień publicznych przez powiaty oraz podległe im jednostki organizacyjne w latach 1999-2000 (I półrocze)	Ocena działalności powiatów w zakresie stosowania procedur udzielania zamówień publicznych określonych w *ustawie o zamówieniach publicznych.*	Kontrolą objęto 64 jednostki.

Synteza

Ustalenia NIK wykazały, że we wszystkich skontrolowanych powiatach oraz w podległych im jednostkach organizacyjnych występowały nieprawidłowości w zakresie przestrzegania przepisów *ustawy o zamówieniach publicznych*.

Kontrolą objęto 2883 zamówienia o wartości 166.265,3 tys. zł. W wyniku kontroli ustalono, że z naruszeniem prawa wydatkowano środki publiczne w wysokości 11.960.653 zł. W 36 jednostkach stwierdzono 73 przypadki naruszeń *ustawy o zamówieniach publicznych* dotyczące trybu postępowania, w 3 jednostkach udzielono 4 zamówienia o wartości 615,6 tys. zł bez zastosowania przepisów tej ustawy, w 8 jednostkach ujawniono 14 przypadków dzielenia zamówień na części lub zaniżanie ich wartości na łączną kwotę 1.354, 5 tys. zł. Najczęściej naruszany był art. 71 ustawy o dopuszczalności wyboru trybu z wolnej ręki. W 46 jednostkach uchybiono przepisom dotyczącym dokumentowania postępowania o udzielanie zamówień publicznych. W protokółach o udzielanie zamówień m.in. nie podawano wymaganych informacji, co często uniemożliwiało odtworzenie przebiegu postępowań i ograniczało przejrzystość działań oraz możliwość ich kontroli.

W co czwartej kontrolowanej jednostce odnotowano nieprawidłowości przy wyborze ofert. Polegały one m.in. na niezachowywaniu zasad uczciwej konkurencji, a zwłaszcza niestosowaniu przy wyborze ofert wyłącznie zasad i kryteriów określonych w zaproszeniu do udziału w postępowaniu albo w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Na przykład, skrócenie terminu składania ofert o zamówienie powyżej 50.000 EURO wymagało zgody prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, jednakże 4 jednostki nie dopełniły tego wymogu. W 42 (66%) jednostkach nie przestrzegano przepisów dotyczących dokumentowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym m.in. obowiązku sporządzania protokołów postępowania.

Kontrola ujawniła również 63 przypadki (w 59% jednostek) naruszeń ustawy - przy zawieraniu umów. Dotyczyły one m.in. zawierania umów w terminach krótszych niż 7 dni od dnia ogłoszenia o wyborze oferty, wbrew zakazowi zawierano umowy na czas nieokreślony, zawierano umowy o wartości powyżej 3000 EURO, bez zachowania formy pisemnej. Nieprawidłowości i uchybienia stwierdzono przy zabezpieczaniu właściwej realizacji umów np. zawierano umowy na warunkach mniej korzystnych niż to zaproponowano w ofertach, niestosowano środków zastrzeżonych w umowach wobec kontrahentów opóźniających wykonanie zadań. Powstawaniu nieprawidłowości w wielu przypadkach sprzyjał niedostateczny nadzór nad jednostkami podległymi ze strony starostw powiatowych, jak również niewykorzystywanie wyników kontroli wewnętrznej.

Ważniejsze wnioski

– dokonywanie właściwego wyboru trybu dla danego postępowania o udzielenie zamówienia, zwłaszcza prawidłowego stosowania trybu z wolnej ręki,
– wyeliminowanie praktyk dzielenia zamówień publicznych na części oraz zaniżania ich wartości,
– prawidłowe dokumentowanie wszystkich czynności w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
– prawidłowe sporządzanie specyfikacji istotnych warunków zamówień oraz przestrzeganie zawartych w nich wymogów i kryteriów przy dokonywaniu wyboru ofert.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Udzielanie przez państwowe szkoły wyższe zamówień publicznych w latach 1999 – 2000	Ocena stosowania przez państwowe wyższe uczelnie przepisów *ustawy o zamówieniach publicznych*, w szczególności przestrzegania zasad, form i trybów udzielania tego rodzaju zamówień.	Kontrolę przeprowadzono w 31 szkołach wyższych, z tego w 5 uniwersytetach, 2 akademiach pedagogicznych, 6 politechnikach, 4 akademiach rolniczych, 4 akademiach medycznych, 2 akademiach ekonomicznych, 7 wyższych szkołach artystycznych i jednej wyższej szkole morskiej.

Synteza

Z ustaleń kontroli wynika, że spośród 31 skontrolowanych szkół wyższych, w 29 dopuszczono się naruszeń przepisów *ustawy o zamówieniach publicznych*.

Do najpoważniejszych naruszeń należy zaliczyć udzielanie zamówień podmiotom, które nie uczestniczyły w postępowaniach, czym naruszono zasady uczciwej konkurencji, oraz dzielenie zamówień na części i omijanie w ten sposób rygorów przewidzianych dla zamówień o większej wartości. W 2 uczelniach udzielono 6 zamówień o łącznej wartości 356,6 tys. zł firmom nie wybranym na zasadach przewidzianych w ustawie. Przypadki dzielenia zamówień odnotowano natomiast w 13 uczelniach i dotyczyły one zakupów o łącznej wartości 3,4 mln zł. Częstą praktyką było stosowanie niewłaściwych trybów udzielania zamówień. Mimo ograniczeń nałożonych przez ustawę, stosowano - w sytuacjach nie przewidujących możliwości takich rozwiązań - tryb negocjacji, zapytania o cenę, bądź z wolnej ręki. Ponadto, w 13 uczelniach, stwierdzono udzielenie zamówień na kwotę 18 mln zł, bez wymaganej przepisami zgody prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

Wśród innych uchybień odnotowywano m.in. naruszenia zasady równego traktowania oferentów poprzez dowolne posługiwanie się kryteriami wyboru ofert (8 kontrolowanych jednostek), a także nieprawidłowe opisywanie kryteriów i sposobów dokonywania ocen ofert. W 10 kontrolowanych jednostkach, stwierdzono, że w specyfikacjach istotnych warunków zamówień brakowało opisów kryteriów i sposobów dokonywania ocen ofert lub opisy te były wadliwe. Stwierdzono również przypadki nieprawidłowego dokumentowania przebiegu postępowań, polegające między innymi na braku informacji o przedmiocie zamówienia, dostawcach, których oferty odrzucono i proponowanych przez nich cenach oraz elementach niezbędnych do porównania ofert oraz uzasadnień dokonywanych wyborów.

W wyniku kontroli ustalono, że na zakupy towarów i usług, poniesione z naruszeniem zasad, form i trybu udzielania zamówień publicznych, wydatkowano 225,4 mln zł, tj. 56% skontrolowanych wydatków, przy czym skala tych naruszeń była zróżnicowana. W 2 uczelniach nie stwierdzono nieprawidłowości, w 3 uczelniach udzielanie zamówień z naruszeniem obowiązujących przepisów dotyczyło 3,2 % wydatków, a więc skala ta była marginalna, w 11 uczelniach naruszenia te dotyczyły od 9,5% do 18% wydatków, w kolejnych 7 - naruszenia przepisów dotyczyły od 21% do 38% wydatków. Natomiast w 8 szkołach wyższych, skala naruszeń zasad udzielania zamówień wynosiła od 54% do nawet 97% wartości wydatków, co świadczy o lekceważeniu obowiązujących w tej mierze przepisów i braku skutecznego nadzoru nad wydatkowaniem środków publicznych.

Ustalenia kontroli stanowiły podstawę do skierowania 37 wniosków i zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, obejmujących 44 osoby (dane te dotyczą okresu do sporządzenia niniejszej informacji).

Ważniejsze wnioski

– wprowadzenie przez ministrów zobowiązanych do nadzoru nad uczelniami stałej praktyki kontrolowania prawidłowości udzielania zamówień publicznych,

– powierzanie przez rektorów uczelni zadań z zakresu zamówień publicznych osobom fachowo do tego przygotowanym,

– wprowadzenie w uczelniach kontroli wewnętrznej postępowań o zamówienia publiczne – także przed ich zakończeniem i wyłonieniem oferentów.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Zagospodarowanie terenów i obiektów przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej w obszarze działania Miasta i Gminy Borne Sulinowo, ze szczególnym uwzględnieniem mienia położonego w miejscowości Kłomino	Ocena efektywności, racjonalności i prawidłowości wykorzystania środków publicznych poniesionych na zagospodarowanie i adaptację obiektów wojskowych do celów cywilnych i odtworzenie niezbędnej infrastruktury technicznej.	Kontrolą objęto Urząd Miasta i Gminy Borne Sulinowo oraz Starostwo Powiatowe w Szczecinku.

Synteza

W 1992 r. wojewoda koszaliński przejął od wojsk Federacji Rosyjskiej nieruchomości w Kłominie o powierzchni ok. 90 ha. Na terenach tych zlokalizowano m.in. 5 budynków mieszkalnych (240 mieszkań) i 17 koszarowych. Rządowy program *Zagospodarowanie mienia przejętego od wojsk Federacji Rosyjskiej* zakładał zagospodarowanie Kłomina w latach 1995-1999 na cele rekreacyjno-lecznicze. Od kwietnia 1995 r. do czerwca 1999 r. Gmina Borne Sulinowo przejęła w Kłominie 78 ha gruntów, 4 budynki mieszkalne i 15 koszarowych. Na inwestycje infrastrukturalne – m.in. sieć wodociągową, kanalizację, kotłownie, sieci energetyczne wydatkowano w latach 1998-1998 ze środków budżetu państwa 4.874 tys. zł. W ocenie NIK, inwestycje te – warunkujące zasiedlenie budynków mieszkalnych, bez równoczesnego przeprowadzenia remontu tych budynków – były nieracjonalne i niecelowe.

Położenie Kłomina w odległości 5 km od przystanku autobusowego i 30 km od stacji kolejowej, kiepskie drogi oraz brak miejsc do pracy, decydują o niewielkiej atrakcyjności tej miejscowości dla ewentualnych przyszłych mieszkańców. Z powodu braku koncepcji zagospodarowania miejscowości, braku mieszkańców wybudowane obiekty nie były eksploatowane, a zakupione urządzenia technologiczne i wyposażenie obiektów składowane w magazynach gminy utraciły gwarancje producenta.

Gmina Borne Sulinowo przejmując nieruchomości w Kłominie nie zajęła się skutecznym zabezpieczeniem przejętego i niewykorzystywanego mienia. Nie podjęto działań w celu konserwacji i remontu budynków mieszkalnych, które są w opłakanym stanie (zagrzybione ściany, zacieki, zniszczona stolarka okienna, zły stan pokrycia dachowego itp.), ich zabezpieczenia przed wpływami atmosferycznymi, niszczeniem i dewastacją. W 2002 r. stopień zużycia budynków mieszkalnych szacowano na 60% (30% zużycia w 1993 r.), a budynków koszarowych na 75% (60% zużycia w 1993 r.). Koszty adaptacji i remontu obiektów w Kłominie zostały oszacowane w marcu 2001 r. na 8,8 mln zł, a więc kwotę przekraczającą możliwości finansowe Gminy Borne Sulinowo.

Działania podejmowane w latach 1995-1998 przez Urząd Rejonowy w Szczecinku oraz Gminę Borne Sulinowo w celu zagospodarowania mienia Kłomina były mało skuteczne, natomiast Starostwo Powiatowe w Szczecinku w ogóle nie podejmowało takich starań. W latach 1997-1999 Rada Miasta i Gminy Borne Sulinowo podjęła uchwały o przeznaczeniu do sprzedaży 46 działek w Kłominie. Ostatecznie udało się sprzedać tylko 4 działki, tj. 6,6% powierzchni przeznaczonej do zbycia. Sprzedano też kostkę brukową (ze względu na liczne kradzieże tego budulca) za kwotę 852,7 tys. zł

Kontrola ujawniła, że mienie w Kłominie nie było inwentaryzowane od czasu komunalizacji. Nie przeprowadzenie inwentaryzacji mienia naruszało *art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości* i nosiło znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu *art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy o finansach publicznych*.

Ważniejsze wnioski

– rozważenie przez przedstawicieli Skarbu Państwa i Gminy Borne Sulinowo możliwości rezygnacji z podtrzymywania funkcji mieszkaniowej Kłomina oraz wprowadzenie stosownych zmian w planie zagospodarowania przestrzennego tej miejscowości,

– podjęcie działań zmierzających do zagospodarowania zdeponowanych w gminie urządzeń stanowiących wyposażenie technologiczne kotłowni i oczyszczalni ścieków.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Gospodarowanie nieruchomościami w gminach o walorach turystycznych	Ocena gospodarowania nieruchomościami, w tym prawidłowości ustalania i pobierania należności oraz przestrzegania założeń funkcjonalno – przestrzennego rozwoju gmin o walorach turystycznych i rekreacyjnych.	Kontrolę przeprowadzono w 22 urzędach miast i gmin województw: pomorskiego, zachodniopomorskiego, kujawsko – pomorskiego i małopolskiego.

Synteza

Wyniki kontroli wskazują na wiele nieprawidłowości w gospodarowaniu nieruchomościami przez gminy turystyczne. Do najbardziej powszechnych należały przypadki nierespektowania postanowień miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Kontrola odnotowała przypadki wydawania nabywcom nieruchomości gminnych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu niezgodnych z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, lub nieuwzględniających istotnych postanowień planu co do sposobu zabudowy nieruchomości. Nieprawidłowości te miały niejednokrotnie charakter działań nielegalnych – naruszano zarówno przepisy gminne jak i ogólnie obowiązujące, określające warunki korzystania z obszarów lub obiektów objętych szczególną ochroną prawną. Ujawniono np. praktyki wydawania decyzji o warunkach zabudowy z przeznaczeniem na budownictwo pensjonatowe, gdy tymczasem plan gminny nie dopuszczał takiej możliwości. W decyzjach nie określano ujętych w planach istotnych postanowień co do wymaganego sposobu zabudowy działek – choćby maksymalnej liczby kondygnacji.

Stwierdzono nieodosobnione przypadki potwierdzania stanu niezgodnego z faktycznym przez administrację gminną. W zaświadczeniach do notariusza określano usługowo – handlowe przeznaczenie działek, gdy tymczasem były one przewidziane pod zabudowę letniskową. Z kolei w obrocie nieruchomościami wpisanymi do rejestru zabytków władze lokalne zaniedbywały obowiązku uzyskania przed sprzedażą opinii właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. W gminach nadmorskich prowadzono obrót nieruchomościami położonymi na obszarze morskich pasów nadbrzeżnych bez wymaganych *ustawą o gospodarce nieruchomościami* porozumień z dyrektorami urzędów morskich. Sprzedano też parcelę graniczącą z nieruchomością oddaną w trwały zarząd na cele obronności państwa, bez koniecznego w takich razach porozumienia z MON.

W latach 1999 – III kwartał 2001 dochody kontrolowanych gmin ze sprzedaży nieruchomości wynosiły kolejno 21,3 mln zł, 20,1 mln zł i 12,9 mln zł. Udział tych kwot w dochodach własnych gmin wahał się między 16% a 20%. Najlepsze ceny uzyskiwano przy sprzedaży w trybie przetargu – od 11% do 30% powyżej ustalonej wartości nieruchomości, najmniej korzystnie sprzedawano je w drodze rokowań – od 10% do 15% poniżej wartości.

Nieprawidłowości związane ze zbywaniem nieruchomości stwierdzono w 79% gmin objętych badaniem, a polegały one głównie na naruszaniu przez zarządy gmin obowiązujących procedur, często także zasad gospodarności. Niektóre z tych uchybień mogą mieć podłoże korupcyjne.

W 9 gminach stwierdzono naruszanie obowiązującej zasady jawności w obrocie nieruchomościami – mimo obowiązku wynikającego z *ustawy o gospodarce nieruchomościami* nie podawano do publicznej wiadomości informacji o nieruchomościach przewidzianych do zbycia lub o przetargach na te obiekty. Nieruchomości sprzedawano także – wbrew wyżej przywołanej ustawie - z pominięciem trybu przetargowego. Stwierdzono także naruszanie obowiązujących zasad ustalania cen na sprzedawane nieruchomości – rady gmin podejmowały uchwały, w których określały ceny działek bez przeprowadzenia wyceny przez rzeczoznawcę majątkowego. Z kolei zarządy gmin ustalały ceny wywoławcze działek poniżej sum zaproponowanych przez rzeczoznawców. Ujawniono też przypadki ustalania dla działek budowlanych cen jak dla gruntów rolnych – a więc znacznie niższych.

Ważniejsze wnioski

– potrzeba konsekwentnego wykonywania postanowień miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
– konieczność przestrzegania procedur służących jawności obrotu nieruchomościami,
– uwzględniać w obrocie nieruchomościami zasady prawidłowej gospodarki,
– prawidłowo ustalać należności gmin z tytułu zbywanych nieruchomości i w uzasadnionych przypadkach podejmować działania windykacyjne.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Obrót nieruchomościami Wojskowej Agencji Mieszkaniowej	Ocena realizacji przez Wojskową Agencję Mieszkaniową sprzedaży nieruchomości gruntowych, budynków stanowiących odrębny przedmiot własności oraz dzierżaw, najmu i użyczeń tych nieruchomości.	Kontrolą objęto Oddział Rejonowy Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w Szczecinie oraz jego oddziały terenowe w województwie zachodniopomorskim.

Synteza

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła działalność Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (WAM) – Oddziału Rejonowego w Szczecinie. Podczas sprzedaży i udostępniania nieruchomości w niedostateczny sposób dbano o interesy Skarbu Państwa i WAM, co świadczy o braku należytej staranności, a stwierdzone nieprawidłowości i błędy wskazują na możliwość występowania zjawisk korupcyjnych podczas transakcji.

Kontrola wykazała, że sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa dokonywano nierzetelnie i z naruszeniem zasad prawidłowej gospodarki. Nie podejmowano wystarczających starań mających na celu rozpowszechnienie wiadomości o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży bądź najmu. Informacje o sprzedaży nieruchomości położonych poza Szczecinem wywieszano jedynie w siedzibie oddziału rejonowego, co w oczywisty sposób zawężało krąg osób mających sposobność przystąpienia do transakcji. Praktyki te – w opinii NIK – naruszały jawność obrotu. Także oddziały terenowe szczecińskiego rejonu WAM, działając w sposób niegospodarny zaniechały i zaniedbały wykorzystania wszystkich możliwości informowania zainteresowanych dzierżawą oraz najmem lokali użytkowych i nieruchomości gruntowych. Utrzymywaniu się tej złej praktyki sprzyjał brak uszczegółowienia w *ustawie o gospodarce nieruchomościami* zasad rozpowszechniania informacji o sprzedaży nieruchomości w drodze rokowań.

W wyniku kontroli ujawniono, ze wartość rynkową nieruchomości kwalifikowanych do sprzedaży ustalano w sposób nierzetelny i sprzeczny z zasadami prawidłowej gospodarki. Podczas wycen nie uwzględniano m.in. wszystkich możliwości przeznaczenia nieruchomości wynikających z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co powodowało zaniżanie ich rzeczywistej wartości. Stwierdzono, że w 4 przypadkach ceny uzyskane przez WAM były zdecydowanie niższe od sum, jakie uzyskali oferenci sprzedający nabyte od WAM nieruchomości kolejnym reflektantom. Oddział z ich sprzedaży uzyskał 2,6 mln zł, a później odsprzedano je za 6 mln zł.

Jednocześnie postępowania przetargowe prowadzone były z naruszeniem trybu i zasad określonych *ustawą o gospodarce nieruchomościami* i przepisami wykonawczymi do niej. Odkryte nieprawidłowości przekonują, że w 8 badanych przetargach postępowanie miało na celu jedynie uwiarygodnienie i uprawomocnienie dokonanego wcześniej nieformalnego wyboru nabywców. Organizacja tych przetargów sugerowała uprzywilejowane traktowanie przez kierownictwo oddziału i komisje przetargowe części oferentów, co wiązało się – jak wskazują wyniki kontroli - z ich stanowiskami i funkcjami zawodowymi. Wskazuje to na atmosferę przyzwolenia na czerpanie osobistych korzyści i występowanie zjawisk korupcyjnych w związku z przeprowadzanymi transakcjami.

Stwierdzone w Oddziale Rejonowym WAM w Szczecinie nieprawidłowości – brak zapewnienia równego dostępu do informacji, jak i dowolność interpretowania zasad i trybu organizacji przetargów wskazuje na możliwość występowania w oddziale zachowań korupcyjnych. W ocenie Izby kierownictwo oddziału wykorzystywało posiadane kompetencje w sposób nie zawsze zgodny z interesami WAM, za to sprzeczny z zasadami prawidłowej gospodarki nieruchomościami. Sprzyjał temu brak skutecznej kontroli wewnętrznej w WAM. Stąd m.in. sugestia kierowana przez NIK do prezesa WAM o rozważenie zasadności i celowości zajmowania stanowisk przez dyrektora oddziału i kierownika zespołu nieruchomości w OR WAM w Szczecinie.

Ważniejsze wnioski

– legislacyjny - potrzeba zmian w *ustawie o gospodarce nieruchomościami* poprzez przyjęcie szczegółowych zasad rozpowszechniania informacji o sprzedaży nieruchomości w drodze rokowań,

– konieczność zwiększenia skuteczności nadzoru nad Oddziałem Rejonowym WAM w Szczecinie,

– w sprzedaży nieruchomości kierować się ich rzeczywistą wartością rynkową,

– przeprowadzać przetargi i rokowania na warunkach zabezpieczających jednakowe traktowanie wszystkich oferentów.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Realizacja przez samorząd terytorialny inwestycji sportowych dofinansowywanych z dopłat do gier losowych	Ocena działalności samorządów terytorialnych stopnia podstawowego w zakresie budowy obiektów infrastruktury sportowej oraz ich wykorzystania.	Kontrolę przeprowadzono w 6 gminach województwa zachodniopomorskiego, w których w latach 1997-2001 realizowane były inwestycje sportowe dofinansowane m.in. ze środków pochodzących z dopłat do gier losowych.

Synteza

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie oceniła badane gminy, które realizowały obiekty sportowe – 4 hale sportowe i 2 kryte pływalnie. Inwestycje te planowano i realizowano bez znajomości realnych kosztów wykonania i zapewnienia źródeł ich finansowania. Brak zabezpieczenia finansowego wpływał nie tylko na wydłużenie cyklu inwestycyjnego, ale też na powstanie dodatkowych kosztów. NIK zwracała uwagę, że rozpoczynanie zadań inwestycyjnych bez uprzedniego zabezpieczenia środków finansowych na ich realizację świadczyło o nieprzestrzeganiu przez samorządy zasad określonych w *art. 28 ust. 3 ustawy o finansach publicznych* nakazujących celowe i oszczędne wydatkowanie środków publicznych w sposób umożliwiający terminową realizację zadań przy jednoczesnym uzyskiwaniu najlepszych efektów z danych nakładów.

Ustalenia kontroli wykazały, że w jednej z gmin rozpoczęto prace bez wstępnego kosztorysu inwestorskiego, zrealizowano obiekty znacznie różniące się od projektów będących podstawą do występowania z wnioskami o dofinansowanie. Wzrost kosztów inwestycji w trakcie ich realizacji praktycznie uniemożliwiał gminom uzyskanie dotacji w maksymalnej dopuszczalnej wysokości, tj. 33% (lub 50% w przypadku gmin o wysokim wskaźniku bezrobocia) ich wartości.

Projekty 5 z badanych inwestycji uległy zmianie w trakcie ich realizacji. Zmiany te polegały przede wszystkim na rozszerzeniu programów użytkowych wznoszonych obiektów, tymczasem projekty stanowiące podstawę do ubiegania się o dofinansowanie dotyczyły obiektów mniejszych i tańszych od realizowanych. Rozszerzenie zakresu robót w 4 przypadkach spowodowało zwiększenie kosztów inwestycji do 64.467 tys. zł, tj. 208% pierwotnie zakładanych 30.949 tys. zł.

Kontrola NIK wykazała, że łączna wartość zamówień udzielonych niezgodnie z przepisami *ustawy o zamówieniach publicznych* w 5 spośród 6 badanych gmin wyniosła 14. 090. 621 zł. Stwierdzono m.in. przypadki zlecania dostaw lub usług bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, stosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki bez uzyskania wymaganej prawem zgody prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, a także przypadek udzielenia zamówienia w tym trybie, gdy brak było jakichkolwiek podstaw do jego zastosowania.

W trakcie kontroli wyszło na jaw, że budynek socjalno-administracyjny przy jednej z hal widowiskowo-sportowych został wzniesiony bez pozwolenia na budowę. Wartość tego obiektu wyniosła 6.249 tys. zł. Izba podkreślała, że może to spowodować znaczne straty dla budżetu gminy, albowiem obiekt zbudowany bez pozwolenia na budowę podlega bezwzględnej rozbiórce na koszt inwestora, gdyż – w świetle obowiązujących przepisów – nie istnieje możliwość zalegalizowania samowoli budowlanej. Starosta – mimo naruszenia przez inwestora *art. 28 Prawa budowlanego* – wydał gminie pozwolenie na użytkowanie budynku.

Ważniejsze wnioski

– podjęcie przez ministra właściwego ds. edukacji narodowej i sportu działań zmierzających do zmiany reguł dofinansowania inwestycji sportowych ze środków pochodzących z dopłat do gier losowych, tj. do przyjęcia zasady, że inwestycje te dofinansowywane są po zakończeniu procesu inwestycyjnego, a nie jak dotychczas – w jego trakcie.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Wykorzystanie środków budżetowych na badania kontrolne zakażeń zwierząt oraz sposób likwidacji chorób zakaźnych (poufna)	Ocena prawidłowości wydatkowania środków z budżetu państwa przeznaczanych na wykrywanie u zwierząt chorób zakaźnych zwalczanych z urzędu, sposobu przeprowadzania i dokumentowania tych badań oraz likwidacji chorych zwierząt.	Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Głównym Inspektoracie Weterynarii oraz w 8 wojewódzkich i 17 powiatowych inspektoratach weterynarii.

Synteza

Kontrola wykazała, że planowanie środków finansowych na zwalczanie chorób zakaźnych u zwierząt nie uwzględniało wyników wcześniejszych badań i rzeczywistych potrzeb – szczególnie zaś liczby zwierząt, które bezwzględnie należało poddać badaniu. W rezultacie, kwoty jakimi na ten cel dysponowali wojewodowie były w 2001 r. niższe niż w 1999 r.

W opinii NIK, niezgodnie z *rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w sprawie określenia rodzajów prób, zakresu badań i sposobu prowadzenia dokumentacji przy badaniach kontrolnych występowania zakażeń zwierząt* prowadzenie dokumentacji rozpoznanych przypadków uniemożliwiało dokonanie właściwej oceny stanu epizootycznego kraju.

Z kontroli wynika m.in., że nie przeprowadzono odpowiedniej liczby badań zwierzyny dziko żyjącej na występowanie chorób zakaźnych. Wykonano zbyt mało badań lisów i dzików wolnożyjących, nie poddano badaniu wszystkich dzików padłych.

Odnotowano dowolność postępowania służb weterynaryjnych przy likwidowaniu zwierząt z potwierdzoną badaniami chorobą zakaźną, co wynikało po części z braku jasno określonych zasad postępowania w takich przypadkach. Brakowało pieniędzy na wykup kierowanych na ubój z konieczności zwierząt ze stwierdzoną chorobą zakaźną, jednocześnie nie należały do wyjątkowych przypadki zaniżania kwot odszkodowań za zwierzęta ubijane z urzędu.

Wyniki kontroli wskazują także na nieskuteczny nadzór i niedostateczną kontrolę wydawania środków budżetowych przeznaczanych na zwalczanie chorób zakaźnych wśród zwierząt i likwidację tych chorób.

Ważniejsze wnioski

– pilna potrzeba usprawnienia prowadzenia badań kontrolnych na występowanie wśród zwierząt chorób zakaźnych zwalczanych z urzędu oraz likwidacji zarażonych sztuk.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Wykorzystanie kredytu 4264-POL Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju, przeznaczonego na realizację programu usuwania skutków powodzi z lipca 1997 r.	Ocena prawidłowości wykorzystania oraz obsługi kredytu 4264-POL zaciągniętego przez Skarb Państwa w Międzynarodowym Banku Odbudowy i Rozwoju (Bank Światowy).	Kontrolę przeprowadzono w 30 urzędach gmin, 2 starostwach powiatowych, 4 gminnych jednostkach organizacyjnych będących spółkami prawa handlowego, 3 regionalnych zarządach gospodarki wodnej, Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Biurze Koordynacji Projektu Banku Światowego we Wrocławiu, w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w Ministerstwie Środowiska oraz w firmie „Proeko" Sp. z o.o. w Warszawie. Ogółem skontrolowano 44 jednostki.

Synteza

Tragiczna powódź jaka wystąpiła w lipcu 1997 r. w południowej i zachodniej Polsce jaskrawo uwidoczniła niedostatki w systemie zabezpieczeń przeciwpowodziowych oraz zaniedbania w likwidacji skutków wcześniejszych powodzi. Korzystając z oferty Banku Światowego rząd polski podpisał z nim 23 grudnia 1997 r. umowę, na podstawie której przyznano Polsce kredyt w wysokości 200 mln USD z przeznaczeniem na realizację Projektu Likwidacji Skutków Powodzi. Projekt ów zakładał naprawę infrastruktury miejskiej i wiejskiej (składowa A), budowę osłony przeciwpowodziowej i ograniczenie zagrożenia powodziowego (składowa B); składowa C dotyczyła zarządzania projektem.

Wyniki kontroli NIK wykazały, że wykonanie zadań ujętych w projekcie przebiegało nieterminowo. W pierwotnym terminie zamknięcia kredytu zakończono realizację składowej A (m.in. odbudowano, zbudowano i zmodernizowano sieci wodociągowe, ciepłownicze, drogi i mosty). Wydłużył się natomiast okres realizacji składowej B, nie zbudowano bowiem (kosztem 54,7 mln USD) Systemu Meteorologicznej Osłony Kraju, składającego się m.in. z 8 radarów meteorologicznych i 979 automatycznych telemetrycznych posterunków pomiarowych. Przyczyną opóźnień było m.in. niedotrzymanie przez jednostki wdrażające terminu opracowania planów realizacji składowej B oraz problemy ze współpracą z Bankiem Światowym.

Należytemu wykonaniu zadań nie sprzyjał wieloszczeblowy system zarządzania i nadzoru nad realizacją projektu (m.in. Komitet Sterujący, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Finansów oraz Środowiska), w którym zabrakło jasnego określenia wzajemnej odpowiedzialności, uprawnień i stworzenia jednoznacznych procedur postępowania.

Z przyznanego kredytu w wysokości 200 mln USD Polska na koniec marca 2002 r. wydatkowała jedynie 135,4 mln USD (składowa A - 106,6 mln USD, B –22,2 mln USD, C – 6,5 mln USD), brakowało zaś ostatecznej koncepcji wykorzystania 12 mln USD. Wskutek opóźnień w realizacji zadań składowej B, Bank Światowy wyraził zgodę na przesunięcie terminu zamknięcia kredytu dla tej składowej o kolejne dwa lata, ustalając termin zamknięcia robót na 31 sierpnia 2003 r., a docelową datę zamknięcia kredytu na 28 lutego 2004 roku.

Zastrzeżenia Izby budziła struktura rodzajowa wydatków. Okazało się bowiem, że na usługi konsultingowe wydano 8,3 mln USD, a na koszty operacyjne - 0,7 mln USD (koszty te docelowo wzrosną odpowiednio do 20 i 2 mln USD). W opinii NIK rodzaj oraz stopień skomplikowania zadań projektu w większości przypadków nie wymagał angażowania specjalistycznych firm doradczych. Wystąpiły też przypadki nie w pełni racjonalnego wydatkowania środków, np. zakup przez IMGW 100 samochodów za 2,1 mln euro (dostarczono 60) dla obsługi systemu monitoringu i osłony powodziowej, który był jeszcze w fazie realizacji.

Wydatki niezwiązane z likwidacją skutków powodzi lub niezgodne z umowami kredytu, wobec których NIK podjęła działania w celu ich odzyskania, wyniosły 2,6 mln USD (10,5 mln zł).

Ważniejsze wnioski

– wykonanie analizy i oceny realizacji zadań składowej B – budowa osłony powodziowej i ograniczenie zagrożeń, pod kątem uzyskanych dotychczas efektów, w celu zdyscyplinowania jednostek wdrożeniowych odpowiedzialnych za jej realizację dla pełnego wykorzystania kredytu Banku Światowego i jak najszybszego zakończenia tej składowej,

– wzmocnienie funkcji nadzorczych i kontrolnych nad realizacją Projektu Likwidacji Skutków Powodzi w celu właściwego rozliczenia beneficjentów z wykorzystania środków kredytowych i wyeliminowania ujawnionych nieprawidłowości w gospodarowaniu tymi środkami.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Realizacja ustawy o ochronie zdrowia psychicznego w szpitalach psychiatrycznych z terenu Dolnego Śląska	Ocena przestrzegania praw pacjentów szpitali psychiatrycznych w odniesieniu do stanu stwierdzonego podczas poprzedniej kontroli przeprowadzonej przez NIK w 1997 r. oraz przestrzeganie tych praw w szpitalach, które uprzednio nie były kontrolowane.	Kontrolą objęto: Wojewódzki Szpital dla Nerwowo i Psychicznie Chorych w Lubiążu, Specjalistyczny Zespół Psychiatryczny Opieki Zdrowotnej we Wrocławiu, Wojewódzki Szpital Psychiatryczny w Złotoryi, Samodzielny Publiczny Wojewódzki Szpital dla Nerwowo i Psychicznie Chorych w Sieniawce, Wojewódzki Szpital Neuropsychiatrii w Krośnicach.

Synteza

Z 23 wniosków pokontrolnych NIK, skierowanych do 3 szpitali psychiatrycznych po kontroli w 1997 r., w pełni wykonano 18. W wyniku realizacji tych wniosków nastąpiła poprawa przestrzegania praw pacjentów, poprawiły się warunki pobytu pacjentów na oddziałach. Nie zrealizowano natomiast 5 wniosków, które m.in. dotyczyły skutecznego nadzoru w zakresie dokumentowania przebiegu leczenia pacjentów, uporządkowania i uzupełnienia dokumentacji medycznej o niezbędne zapisy formalno-prawne, likwidacji nadmiernego zagęszczenia łóżek w salach chorych. Wszystkie skontrolowane szpitale odnotowały w 2000 r. pogorszenie, w stosunku do 1999 r., sytuacji ekonomiczno-finansowej, która była przede wszystkim następstwem spadku przychodów z usług medycznych przy równoczesnym wzroście kosztów działalności.

Kontrola NIK ujawniła przypadki nieprzestrzegania przez badane szpitale praw pacjentów określonych w *ustawach o ochronie zdrowia psychicznego* oraz *o zakładach opieki zdrowotnej*, np. obowiązku zasięgania opinii drugiego lekarza psychiatry o zasadności przyjęcia pacjenta do szpitala, wyjaśniania chorym przyczyn przyjęcia bez ich zgody, informowania pacjentów o przysługujących im prawach.

Wszystkie placówki nie wywiązywały się z ustawowego obowiązku odnotowywania w dokumentacji medycznej osób hospitalizowanych bez ich zgody: czynności dotyczących m.in. zawiadamiania sądu opiekuńczego o wypisaniu pacjenta ze szpitala, udokumentowania zapoznania chorego psychicznie z planowanym postępowaniem medycznym. Występowały uchybienia w zakresie należytego zabezpieczenia dokumentacji medycznej pacjentów przed wglądem do niej osób nieuprawnionych. W szpitalach we Wrocławiu i Złotoryi stwierdzono nieprawidłowości w dokumentowaniu stosowania wobec pacjentów przymusu bezpośredniego, co było naruszeniem *rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie sposobu stosowania przymusu bezpośredniego*.

W porównaniu do stanu z poprzedniej kontroli nastąpiła poprawa, jednakże szpitale nadal nie zapewniały pacjentom odpowiednich warunków bytowych. Najczęstszymi niedomaganiami były: nadmierne zagęszczenie łóżek szpitalnych, niewłaściwy stan techniczny i sanitarny obiektów, pomieszczeń i urządzeń sanitarnych. Niedostateczna była też powierzchnia i wyposażenie pokoi lekarskich. Zadowalające było natomiast wyżywienie pacjentów, pomimo zróżnicowanych stawek żywieniowych.

W jednym ze szpitali występowały nieprawidłowości sprzyjające występowaniu zjawisk korupcjogennych: przyjmowano pensjonariuszy do zakładów opiekuńczo-leczniczych funkcjonujących przy szpitalu poza wyznaczoną kolejnością, nieprawidłowo rozliczano odpłatność za czasową nieobecność pensjonariuszy oraz pobierano nielegalnie opłaty za leczenie chorych na Alzheimera.

Ważniejsze wnioski

– podjęcie skutecznych działań kontrolno-nadzorujących nad funkcjonowaniem szpitali psychiatrycznych w kontekście realizacji zadań finansowo-ekonomicznych i reorganizacyjnych,

– egzekwowanie od personelu przestrzegania ustawowo chronionych praw pacjenta z zaburzeniami psychicznymi, zwłaszcza tych, których realizacja zależy wyłącznie od relacji pacjent – lekarz/pielęgniarka oraz dokumentowanie wywiązywania się z obowiązków ustawowo określonych, a także prawidłowego odnotowywania we wszystkich prawem wymaganych dokumentach lekarskich i pielęgniarskich stosowania przymusu bezpośredniego.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Działalność organów administracji publicznej w zakresie załatwiania spraw związanych z budową stawów rybnych w latach 1999-2001 (I półrocze)	Zbadanie i ocena, czy organy administracji rządowej i samorządowej prawidłowo załatwiają sprawy związane z budową stawów rybnych oraz czy nie dochodziło do bezkoncesyjnego wydobywania kopalin pospolitych, pod pretekstem budowy takich stawów.	Kontrolą objęto działalność 16 podmiotów m.in. Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego, 6 starostw powiatowych, 6 powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego.

Synteza

Z ustaleń kontroli wynika, że w 5 spośród 6 kontrolowanych starostw powiatowych, pod pretekstem budowy stawów rybnych, nielegalnie wydobywano kopaliny – bez ponoszenia stosownych opłat, wymaganych przy koncesjonowanej eksploatacji kopalin i naliczanych od ilości pozyskanego surowca. Szacunkowa wielkość wydobytego w ten sposób kruszywa budowlanego i piasku wyniosła ok. 783,1 tys. ton, zaś wartość sprzedaży tych surowców - 1.717,8 tys. zł. Jak ustaliła NIK, postępowanie takie doprowadziło do uszczupleń w dochodach budżetów samorządowych i państwowych funduszy celowych w łącznej kwocie 133,2 tys. zł. Działalność taka była możliwa, gdyż sprzyjała jej bierna bądź zachowawcza postawa organów administracji geologicznej i nadzoru górniczego szczebla wojewódzkiego i powiatowego. Żadne z badanych starostw nie miało pełnego rozeznania o planowanych i realizowanych inwestycjach, albowiem nie egzekwowały od inwestorów zgłoszeń rozpoczęcia i zakończenia budowy stawów rybnych i przystąpienia do ich użytkowania. Starostwie nie wnosili też o przeprowadzenie przez nadzór budowlany kontroli terenowych stawów, w rezultacie dochodziło do budowy stawów w warunkach samowoli budowlanej. We wszystkich skontrolowanych starostwach ujawniono 19 przypadków takiej samowoli (na 96 inwestycji).

Pięć starostw dopuściło do budowy stawów rybnych (o łącznej powierzchni ok. 63 ha) w miejscach do tego nieprzydatnych – na wzniesieniach, na wododziale lub w pozbawionych wystarczających możliwości zasilania w wodę, co praktycznie uniemożliwiało hodowlę ryb. Sytuacje takie były możliwe, gdyż starostwa bez zastrzeżeń przyjmowały zgłoszenia nie spełniające wymogów *Prawa budowlanego*: nie żądały określenia zakresu robót, szkiców precyzujących wymiary stawów, nie kwestionowały lokalizacji stawów w miejscach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na inne cele.

Oprócz niewłaściwego wywiązywania się z obowiązków służb architektoniczno-budowlanych, geologicznych i nadzoru budowlanego, niedostateczne było ich przygotowanie organizacyjne. W jednostkach tych zatrudniano m.in. osoby nie posiadające wymaganych kwalifikacji (wykształcenia i stosownych uprawnień), przy czym pracownikom tym nie zapewniono możliwości odbywania specjalistycznych szkoleń. NIK negatywnie oceniła też nadzór nad realizacją inwestycji. Badane jednostki nie przeprowadzały planowych kontroli budowy stawów, a ograniczały się jedynie do incydentalnych. Niewykonywanie kontroli przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego spowodowane było niedostatkami kadrowymi oraz niewystarczającymi środkami transportowymi i finansowymi. Otrzymywane z budżetu państwa środki finansowe na funkcjonowanie inspektoratów wystarczały w zasadzie na pokrycie wynagrodzeń osobowych.

Zdaniem NIK, w działalności badanych organów administracji publicznej odpowiedzialnych za załatwianie spraw związanych z budową stawów rybnych dopatrzyć się można mechanizmów korupcjogennych. Zaliczyć można do nich m.in. zbyt dużą koncentrację uprawnień decyzyjnych i nadzorczych skupionych w jednych rękach, możliwość dokonywania przez pracowników starostw swobodnej oceny zgłoszeń inwestorów oraz uznawania deklarowanych inwestycji za stawy rybne.

Ważniejsze wnioski

– rozważenie przez Radę Ministrów nowelizacji *ustaw Prawo budowlane i o zagospodarowaniu przestrzennym*, poprzez nałożenie przy realizacji urządzeń melioracji szczegółowych (stawów rybnych) obowiązku przedkładania do zgłoszenia wykonywania takich robót dodatkowo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, pozwalających bardziej szczegółowo scharakteryzować planowaną inwestycję, lub nawet obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę stawów rybnych.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Wykorzystanie środków publicznych na niektóre działania zapobiegające bezrobociu na terenach wiejskich w województwie lubuskim	Ocena wykorzystania i rozliczenia środków finansowych przekazanych na zapobieganie bezrobociu i przeciwdziałanie jego negatywnym skutkom na wsi.	Kontrolą objęto 16 jednostek: Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa Oddział Terenowy w Gorzowie Wielkopolskim oraz 1 wojewódzki urząd pracy, 2 powiatowe urzędy pracy, 1 gminny urząd pracy, 3 banki, 6 wykonawców usług szkoleniowych i 2 podmioty korzystające z preferencyjnych pożyczek i kredytów.

Synteza

W ramach przeciwdziałania bezrobociu w województwie lubuskim, wojewoda przekazał zarządowi województwa 1,6 mln zł na realizację programu „Przezwyciężanie negatywnych skutków bezrobocia na terenach wiejskich w województwie lubuskim w 2000 r.". Ponadto, Oddział Terenowy Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa kwotą 5,5 mln zł finansował tworzenie nowych miejsc pracy i pomoc byłym pracownikom PGR, zaś Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz banki udzieliły 5,2 mln zł pożyczek na utworzenie nowych miejsc pracy i rozwój małej przedsiębiorczości na wsi.

Celem programu „Przezwyciężanie..." było m.in. wspieranie restrukturyzacji zatrudnienia na wsi – w tym rozwijanie przedsiębiorczości na wsi, łagodzenie negatywnych skutków bezrobocia poprzez aktywizację bezrobotnych i pozyskiwanie partnerów do rozwiązywania problemów lokalnych rynków pracy, a także organizowanie szkoleń dających kwalifikacje do podejmowania zajęcia poza rolnictwem i doradztwa dla małych i średnich przedsiębiorstw.

Pełnomocnictwa Zarządu Województwa Lubuskiego do realizacji programu otrzymał dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy. Wyniki kontroli przekonują, ze zadania wykonywane przez WUP w ramach programu nie były powiązane i skoordynowane z działaniami na rzecz przeciwdziałania bezrobociu podejmowanymi przez inne organizacje i instytucje. Może to usprawiedliwiać przypuszczenie, że opracowanie programu bardziej służyło spełnieniu formalnego wymogu niezbędnego przy ubieganiu się o dotację z budżetu państwa, niźli inicjowaniu przemyślanych, skoordynowanych działań dla ograniczania negatywnych skutków bezrobocia na terenach wiejskich.

WUP ograniczył zakres zadań finansowanych z dotacji celowej głównie do organizacji szkoleń dla bezrobotnych oraz do świadczenia usług doradczych dla prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, nie popierał natomiast okresowego zatrudniania w celu praktycznej nauki zawodu, mimo iż w opinii WUP jest to jeden z najefektywniejszych sposobów wychodzenia z bezrobocia. Środki zaplanowane na ten cel, a stanowiące 25% całej dotacji przeznaczono m.in. na finansowanie doradztwa w prowadzeniu działalności pozarolniczej, mimo braku zainteresowania przedsiębiorców taką formą ich wspierania. Spośród sześciu objętych kontrolą NIK wykonawców usług zlecanych przez WUP, w czterech stwierdzono, że usługodawcy nie wykonywali wszystkich poruczonych im prac, a sposób realizacji niektórych odbiegał od warunków określanych w umowach. Ujawniono niezgodne ze stanem faktycznym przypadki wydawania zaświadczeń o odbyciu kursu zawodowego, co stanowiło potwierdzenie nieprawdy.

Kontrola wykazała jednocześnie, że odział AWRSP prawidłowo realizował zadania związane z tworzeniem miejsc pracy w związku z restrukturyzacją państwowej gospodarki rolnej i udzielaniem pomocy byłym pracownikom PGR. Środki finansowe wykorzystywane były przez AWRSP zgodnie z przeznaczeniem na zadania określone w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, 77% przeznaczono na różne formy pomocy społecznej i świadczenia socjalne

Objęte kontrolą NIK banki udzieliły łącznie 79 pożyczek i 10 kredytów na utworzenie nowych miejsc pracy. Ich działania, poza nielicznymi wyjątkami, były zgodne z prawem i przyjętymi procedurami.

Ważniejsze wnioski

– potrzeba skoordynowania poczynań Zarządu Województwa Lubuskiego w ramach przeciwdziałania bezrobociu z działaniami prowadzonymi w tym zakresie przez inne organizacje i instytucje,

– konieczność zwiększenia przez Zarząd Województwa Lubuskiego nadzoru nad wykonywaniem przez WUP powierzonych mu zadań, a zwłaszcza spowodowania wyegzekwowania od nierzetelnych kontrahentów sum z dotacji celowej nie wydanych zgodnie z przeznaczeniem i celami programu „Przezwyciężanie negatywnych skutków bezrobocia na terenach wiejskich..."

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Zarządzanie środkami PHARE w ramach Funduszu Małych Projektów przez stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 31 marca 2002 r.	Ocena prawidłowości zarządzania przez stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego publicznymi środkami finansowymi przyznanymi na finansowanie małych projektów transgranicznych w ramach Programu PHARE oraz wydatkowania tych środków.	Kontrolę przeprowadzono w 13 stowarzyszeniach oraz Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego w Białymstoku.

Synteza

Najwyższa Izba Kontroli, mimo stwierdzonych przypadków naruszenia procedur określających sporządzenie wniosku o dofinansowanie z Funduszu Małych Projektów (FMP), pozytywnie oceniła zarządzanie środkami PHARE w ramach tego funduszu przez stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. Izba krytycznie oceniła natomiast stosowane w stowarzyszeniach zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych, przeprowadzania inwentaryzacji oraz sporządzanie sprawozdań finansowych. We wszystkich badanych stowarzyszeniach odnotowano naruszenie postanowień *ustawy o rachunkowości*, aczkolwiek o różnej skali nieprawidłowości.

Procedury przyjmowania, rozpatrywania i zatwierdzania wniosków określały Wytyczne FMP, przy czym procedury w nich zawarte, wydane dla poszczególnych Programów znacznie się różniły, co szczególnie było widoczne w Wytycznych wydanych przez Komisję Europejską dla Programu PHARE 1999 i takiego programu w roku następnym. Zmiana procedur dotyczących przyjmowania, rozpatrywania i oceny wniosków spowodowała wzrost liczby odrzuconych wniosków, złożonych w stowarzyszeniach do dofinansowania w Programie 2000. Informacje uzyskane w toku kontroli od 518 jednostek samorządu terytorialnego potwierdziły trudności w adaptacji unijnych procedur przez potencjalnych beneficjentów. Najczęstszymi powodami odrzucenia wniosku były braki formalne w opracowanym wniosku, nadmierna lub zbyt mała wartość wnioskowanego projektu, brak partnera zagranicznego, a także brak środków własnych wnioskodawcy.

Niewystarczający był - zdaniem NIK - nadzór stowarzyszeń nad realizowanymi przez beneficjentów projektami. Wskutek wadliwie sporządzonych dokumentów rozliczeniowych możliwe dofinansowanie zakończonych programów było niższe od wielkości ustalonej w umowie zawartej między stowarzyszeniem i beneficjentem.

Stowarzyszenia wykonywały na ogół rzetelnie swoje obowiązki dotyczące weryfikacji przedłożonych przez beneficjentów końcowych dokumentów rozliczeniowych zrealizowanych projektów. Odnotowano jednak nierzetelne rozliczenie dotacji pomiędzy Stowarzyszeniem „Nysa" i beneficjentami w wysokości 9,4 tys. euro oraz wykorzystanie tej kwoty na finasowanie potrzeb własnych, czyli niezgodnie z przeznaczeniem. Z kolei w Stowarzyszeniu „Niemen", wskutek niewystarczającego nadzoru w okresie realizacji projektu, zaakceptowano nieprawidłowe rozliczenie końcowe projektu. Mimo naruszenia przez beneficjenta procedur wynikających z Wytycznych przekazano mu środki o wartości 8,2 tys. euro.

Wyniki kontroli wykazały, że stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, występujące jako polska strona euroregionów, były prawidłowo zorganizowane i przygotowane do dysponowania środkami publicznymi, przyznanymi im na dofinansowanie małych projektów euroregionalnych na podstawie umowy z Władzą Wdrażającą. Uchybienia w organizacji biur (sekretariatów) stowarzyszeń dotyczyły m.in. braku dokumentów organizacyjnych, zakresów czynności pracowników, dysponowania rachunkami bankowymi stowarzyszenia przez osoby nieuprawnione. Uchybienia te nie spowodowały jednak negatywnych skutków finansowych.

Ważniejsze wnioski

– wprowadzenie przez stowarzyszenia (poza szkoleniami) skutecznych form współpracy i konsultacji z wnioskodawcami, w celu zwiększenia liczby wniosków spełniających warunki konieczne do uzyskania dofinansowania projektu z FMP,

– opracowanie w stowarzyszeniach – przy udziale Władzy Wdrażającej – modelu sprawowania nadzoru nad realizacją projektów przez beneficjentów (z wykorzystaniem narzędzi informatycznych), usprawniającego zarządzanie środkami FMP.

Zestawienie kontroli doraźnych przeprowadzonych w 2002 r.

Załącznik nr 4
do Sprawozdania
z działalności
Najwyższej Izby Kontroli

Zestawienie kontroli doraźnych przeprowadzonych w 2002 r.

Lp.	Tytuł kontroli	Jednostka organizacyjna	Kontrola	Uwagi*
1.	2.	3.	4.	5.
1	Działalność Gospodarstwa Pomocniczego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w l. 1999-2001	Dep. Admin. Publ.	własna (inna)	d/
2	Wydatki Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na usługi transportowe - w l. 2000-2002 (I kw.)	Dep. Admin. Publ.	własna (inna)	
3	Świadczenie przez Gospodarstwo Pomocnicze Kancelarii Prezesa Rady Ministrów usług transportowych na rzecz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	Dep. Admin. Publ.	własna (inna)	
4	Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego: tworzących związek komunalny m.st. Warszawa, Miasta Stołecznego Warszawy i Powiatu Warszawskiego	Dep. Admin. Publ.	własna (inna)	
5	Zagwarantowanie przez państwo środków dla jednostek samorządu terytorialnego na sfinansowanie I i II etapu reformy wynagrodzeń nauczycieli, wprowadzonej znowelizowaną Kartą Nauczyciela	Dep. Admin. Publ.	własna (sprawdzająca)	
6	Funkcjonowanie systemu kontroli wykonania przez administrację rządową zadań z zakresu dostosowania prawa polskiego do wymogów członkostwa w Unii Europejskiej	Dep. Admin. Publ.	własna (sprawdzająca)	
7	Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów z gospodarowania nieruchomościami	Dep. Admin. Publ.	własna (sprawdzająca)	
8	Zarządzanie przez Fundację „Fundusz Współpracy" środkami pomocowymi Unii Europejskiej	Dep. Admin. Publ.	własna (rozpoznawcza)	
9	Działalność Ministra Finansów, w zakresie wykorzystania i obsługi kredytów zaciąganych przez Skarb Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych	Dep. Budż. i Finan.	własna (inna)	
10	Prawidłowość postępowania Wydziału Komunikacji Urzędu Dzielnicy Praga-Południe, w przypadku zatrzymania dowodu rejestracyjnego pojazdu z powodu braku ubezpieczenia obowiązkowego „OC"	Dep. Budż. i Finan.	własna (inna)	
11	Realizacja należności z tytułu sprzedaży i odpłatnego udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa	Dep. Budż. i Finan.	własna (sprawdzająca)	
12	Wprowadzanie systemów informatycznych w jednostkach resortu finansów i ich funkcjonowanie	Dep. Budż. i Finan.	własna (rozpoznawcza)	
13	Prowadzenie przez urzędy skarbowe postępowań w sprawach o wykroczenia i przestępstwa skarbowe oraz o opodatkowanie przychodów nie znajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach	Dep. Budż. i Finan.	własna (rozpoznawcza)	
14	Koordynowanie działalności administracji celnej w zakresie zwalczania przestępstw i nadużyć w obrocie towarowym z zagranicą	Dep. Gosp., Skarb. Państ. i Prywat.	własna (inna)	
15	Funkcjonowanie wydziałów ekonomiczno-handlowych ambasad i konsulatów Rzeczypospolitej Polskiej za granicą	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	własna (inna)	
16	Organizacja procesu zaopatrzenia w państwowych podmiotach gospodarczych	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	własna (rozpoznawcza)	
17	Restrukturyzacja i przekształcenia własnościowe w sektorze cukrowniczym	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	własna (rozpoznawcza)	
18	Restrukturyzacja sektora obronnego	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	własna (rozpoznawcza)	
19	Gospodarowanie mieniem polikwidacyjnym i przejętym przez Skarb Państwa po rozwiązaniu umowy o oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	własna (rozpoznawcza)	
20	Obsługa odbiorców energii elektrycznej	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	własna (rozpoznawcza)	
21	Działalność Zarządu Miasta Bielska Białej, w zakresie zbycia akcji „Agua" S.A., współpracy z ich nabywcą oraz realizacji wniosków pokontrolnych	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	własna (skargowa)	b/
22	Prywatyzacja „Kolmex" S.A.	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	własna (skargowa)	

*/ Szczegółowy opis zamieszczono na końcu Zestawienia

1.	2.	3.	4.	5.
23	Działalność „Dragmor" Sp. z o.o.**/	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	własna (skargowa)	e/
24	Wykonywanie przez organy zarządzające ruchem drogowym zadań w zakresie bezpieczeństwa na drogach publicznych	Dep. Komun. i Sys. Transport.	własna (rozpoznawcza)	
25	Wykonywanie przez P.P. „Porty Lotnicze", wobec spółek zależnych lub stowarzyszonych, zadań zleconych z zakresu zabezpieczenia i obsługi ruchu lotniczego	Dep. Komun. i Sys. Transport.	własna (rozpoznawcza)	
26	Prawidłowość rozliczeń między klientami a PKP z tytułu usług przewozowych	Dep. Komun. i Sys. Transport.	własna (rozpoznawcza)	
27	Sprzedaż wierzytelności przez Zarząd „Wars" S.A. - w l. 1999-2001(I półr.)	Dep. Komun. i Sys. Transport.	własna (skargowa)	b/
28	Gospodarka finansowa jednoosobowej Spółki Skarbu Państwa „WARS" S.A.	Dep. Komun. i Sys. Transport.	własna (skargowa)	
29	Prawidłowość zlecania przez Ministerstwo Infrastruktury prac naukowo-badawczych Instytutowi Transportu Samochodowego	Dep. Komun. i Sys. Transport.	własna (skargowa)	
30	Finansowanie ze środków budżetu państwa wypoczynku letniego dzieci i młodzieży	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	własna (koordynowana)	
31	Realizacja przez Ośrodek Przetwarzania Informacji w Warszawie wniosków pokontrolnych NIK z 1997 r.	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	własna (sprawdzająca)	
32	Gospodarka finansowa zakładu budżetowego Osiedle Mieszkaniowe „Przyjaźń" w Warszawie – w l. 2001-2002	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	własna (sprawdzająca)	
33	Organizacja i funkcjonowanie nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty i dyrektorów szkół	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	własna (rozpoznawcza)	
34	Finansowanie ze środków publicznych wybranych zadań w dziedzinie kultury fizycznej i sportu - w l. 2000-2001	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	własna (rozpoznawcza)	
35	Realizacja obowiązku szkolnego oraz dowożenie uczniów w gm. Jastków, woj. lubelskie - w l. 2000-2002	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	własna (rozpoznawcza)	
36	Wykorzystanie dotacji budżetowych przyznanych przez Komitet Badań Naukowych Akademii Rolniczej w Lublinie i Politechnice Radomskiej na badania własne	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	własna (rozpoznawcza)	
37	Realizacja przez Centrum Międzynarodowej Współpracy Kulturalnej - Instytut im. A. Mickiewicza zadań statutowych i sposób wykorzystania dotacji przyznanych przez Ministerstwo Kultury - w l. 2000-2002 (I półr.)	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	własna (rozpoznawcza)	b/
38	Wykonywanie i finansowanie zadań państwa w dziedzinie oświaty i kultury na rzecz mniejszości narodowych	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	własna (rozpoznawcza)	
39	Finansowanie ze środków budżetu państwa pomocy materialnej dla studentów – w l. 2000-2002	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	własna (rozpoznawcza)	
40	Prawidłowość ustalenia, przekazania i rozliczenia subwencji oświatowej - w l. 2001-2002 (do 28 lutego)	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	własna (skargowa)	
41	Finansowanie ze środków budżetu państwa niepublicznych szkół artystycznych - w l. 2000-2002 (I kw.)	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	własna (skargowa)	
42	Działalność dydaktyczna zamiejscowych jednostek organizacyjnych Uniwersytetu Szczecińskiego	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	własna (skargowa)	
43	Przygotowanie, realizacja i finansowanie inwestycji pn. „Budowa hali sportowej z zapleczem" w Chełmie, woj. lubelskie	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	własna (skargowa)	c/
44	Wykonanie budżetu przez Wielonarodowy Korpus Północno-Wschodni w Szczecinie w 2001 r., z uwzględnieniem prawidłowości rozliczeń	Dep. Obrony Narod. i Bezp. Wew.	własna (inna)	
45	Wykorzystywanie przez Policję do badań zawartości alkoholu w organizmie kierowców analizatorów nie posiadających atestu Głównego Urzędu Miar	Dep. Obrony Narod. i Bezp. Wew.	własna (inna)	
46	Zagospodarowanie przez Ministerstwo Obrony Narodowej nieruchomości zabudowanej w Warszawie przy ul. Szaserów 128	Dep. Obrony Narod. i Bezp. Wew.	własna (skargowa)	
47	Wykonanie planu finansowego Funduszu Pracy	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	własna (rozpoznawcza)	
48	Wykonywanie przez Starostwo Powiatowe nadzoru nad gospodarką finansową i majątkową Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Żywcu	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	własna (rozpoznawcza)	
49	Przestrzeganie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych zasad obowiązujących przy umarzaniu, odraczaniu i rozkładaniu na raty należności z tytułu składek oraz skuteczność dochodzenia zaległości	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	własna (rozpoznawcza)	

1.	2.	3.	4.	5.
50	Wykonywanie przez administrację samorządową powiatów wybranych zadań w dziedzinie pomocy społecznej	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	własna (rozpoznawcza)	
51	Realizacja przez wojewódzkie urzędy pracy zadań z zakresu przeciwdziałania bezrobociu	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	własna (rozpoznawcza)	
52	Gospodarowanie mieniem Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	własna (rozpoznawcza)	
53	Funkcjonowanie systemu orzecznictwa lekarskiego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	własna (rozpoznawcza)	
54	Funkcjonowanie zakładów pracy chronionej zajmujących się ochroną mienia i dozorem	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	własna (rozpoznawcza)	
55	Prawidłowość postępowania przy zbywaniu, wydzierżawianiu i wynajmowaniu majątku Samodzielnego Publicznego Centralnego Szpitala Klinicznego w Warszawie - w l. 2001-2002 (I kw.)	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	własna (skargowa)	
56	Realizacja zamówień publicznych w Centrum Onkologii – Instytucie im. M. Skłodowskiej-Curie w Warszawie - w l. 2001-2002 (I półr.)	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	własna (skargowa)	
57	Prawidłowość zarządzania Samodzielnym Publicznym Zakładem Opieki Zdrowotnej w Żyrardowie w 2002 r.	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	własna (skargowa)	
58	Sprawdzenie zasadności zarzutów zawartych w skargach na działalność Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Toruniu	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	własna (skargowa)	
59	Opracowanie i wdrożenie Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (IACS), w tym realizacja projektów pilotażowych: PL 9805.01 i PL9805.03	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	własna (inna)	
60	Realizacja skupu rzepaku od producentów krajowych – w l. 2000-2002	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	własna (inna)	
61	Realizacja inwestycji wieloletnich finansowanych ze środków publicznych	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	własna (inna)	
62	Prawidłowość sprzedaży gruntu pozostającego we władaniu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa – Ośrodek Terenowy w Opolu – Spółce z o.o. „TON AGRO – ŚLĄSK"	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	własna (inna)	
63	Funkcjonowanie państwowego nadzoru standaryzacyjnego nad towarami rolno-spożywczymi w obrocie handlowym z zagranicą	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	własna (sprawdzająca)	
64	Realizacja przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej zadań wynikających z postanowień Konwencji o ochronie środowiska morskiego w obszarze Morza Bałtyckiego	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	własna (sprawdzająca)	
65	Funkcjonowanie nadzoru weterynaryjnego nad higieną produkcji oraz obrotem mięsem i jego przetworami	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	własna (sprawdzająca)	
66	Wykorzystanie środków Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych w rolnictwie	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	własna (rozpoznawcza)	
67	Prawidłowość ustalania i finansowania dodatków mieszkaniowych i opłat w budownictwie czynszowym	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	własna (rozpoznawcza)	
68	Realizacja przez administrację publiczną zadań w dziedzinie małej i dużej retencji wód	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	własna (rozpoznawcza)	
69	Prawidłowość uzyskania przez Spółkę z o.o. „Uzdrowisko Muszyna" koncesji na eksploatację i zagospodarowanie wód „Muszynianka"	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	własna (skargowa)	b/
70	Organizacja i funkcjonowanie placówek kultury i sztuki prowadzonych przez organy samorządu terytorialnego	Del. w Białymstoku	własna (sprawdzająca)	
71	Przewozy materiałów niebezpiecznych transportem drogowym i kolejowym	Del. w Białymstoku	własna (rozpoznawcza)	
72	Prawidłowość regulowania zobowiązań wymagalnych zaciągniętych przez jednostki oświatowe	Del. w Białymstoku	własna (rozpoznawcza)	
73	Realizacja przez gm. Zabłudów wybranych inwestycji infrastrukturalnych i niektórych zadań w sferze zagospodarowania przestrzennego	Del. w Białymstoku	własna (rozpoznawcza)	
74	Realizacja zadań wynikających z ustawy o ochronie zwierząt	Del. w Białymstoku	własna (skargowa)	
75	Prawidłowość wydatkowania środków na zadania wynikające z Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Suwałkach - w l. 1998-2002 (I kw.)	Del. w Białymstoku	własna (skargowa)	
76	Gospodarka finansowa i realizacja zadań statutowych Zespółu Szkół Ekonomicznych w Łomży	Del. w Białymstoku	własna (skargowa)	

1.	2.	3.	4.	5.
77	Gospodarowanie majątkiem Spółki z o.o. R.A.R. „Odnowa” w Suwałkach	Del. w Białymstoku	własna (skargowa)	b/
78	Realizacja wniosków z kontroli wykonywania nadzoru państwowego nad higieną produkcji oraz obrotem mięsem i jego przetworami	Del. w Bydgoszczy	własna (sprawdzająca)	
79	Realizacja wniosków z kontroli wykorzystania wód śródlądowych w gospodarce rybackiej	Del. w Bydgoszczy	własna (sprawdzająca)	
80	Realizacja wniosków z kontroli funkcjonowania bieżącego nadzoru sanitarnego w warunkach reformy administracji publicznej	Del. w Bydgoszczy	własna (sprawdzająca)	
81	Realizacja wniosków z kontroli skargowej, przeprowadzonej w Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej	Del. w Bydgoszczy	własna (sprawdzająca)	
82	Realizacja wniosków z kontroli remontów komunalnych budynków mieszkalnych w woj. kujawsko-pomorskim	Del. w Bydgoszczy	własna (sprawdzająca)	
83	Realizacja wniosków z kontroli realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów z podatku od nieruchomości	Del. w Bydgoszczy	własna (sprawdzająca)	
84	Organizacja i finansowanie turnusów rehabilitacyjnych, z wykorzystaniem środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	Del. w Bydgoszczy	własna (rozpoznawcza)	
85	Funkcjonowanie bankowej obsługi budżetów jednostek samorządu terytorialnego	Del. w Bydgoszczy	własna (rozpoznawcza)	
86	Realizacja (przez banki spółdzielcze) ustawy Prawo bankowe, w zakresie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł	Del. w Bydgoszczy	własna (rozpoznawcza)	
87	Realizacja wniosków pokontrolnych przez Urząd Gminy w Drzycimiu	Del. w Bydgoszczy	własna (skargowa)	
88	Efektywność gospodarowania majątkiem komunalnym przez Urząd Gminy w Świeciu nad Osą	Del. w Bydgoszczy	własna (skargowa)	b/
89	Prawidłowość rozliczeń za centralne ogrzewanie i ciepłą wodę w budynku przy ul. Ptasiej 2 we Włocławku	Del. w Bydgoszczy	własna (skargowa)	
90	Działalność Zakładu Opieki Zdrowotnej w Więcborku (przekształcenia organizacyjne)	Del. w Bydgoszczy	własna (skargowa)	f/
91	Prawidłowość prywatyzacji gospodarstwa rolnego Zespołu Szkół Rolniczych CKR w Karolewie	Del. w Bydgoszczy	własna (skargowa)	b/
92	Wykonanie przez jednostki samorządu terytorialnego (Zarządy Dróg i Zieleni w Sopocie i Gdańsku, Urząd Miasta i Gminy w Kartuzach oraz Urzędy Miasta w Redzie i Wejherowie) wniosków z kontroli pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego	Del. w Gdańsku	własna (sprawdzająca)	
93	Prawidłowość wykorzystania przez gm. Stężyca środków finansowych przeznaczonych na usuwanie skutków powodzi z 2001 r.	Del. w Gdańsku	własna (rozpoznawcza)	
94	Działalność zarządu komisarycznego P.P. „Polskie Linie Oceaniczne” - w l. 1997-1999 (I półr.)	Del. w Gdańsku	własna (skargowa)	
95	Sprawdzenie zasadności zarzutów zawartych w skardze na działalność Zakładu Opieki Zdrowotnej w Chojnicach	Del. w Gdańsku	własna (skargowa)	b/
96	Prawidłowość rozliczeń z tytułu kosztów leczenia w Szpitalu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Gdańsku	Del. w Gdańsku	własna (skargowa)	
97	Prawidłowość wydania przez Urząd Miejski w Rumii decyzji w sprawie budowy pawilonu handlowego i ustalenia wysokości opłat targowiskowych	Del. w Gdańsku	własna (skargowa)	
98	Działalność Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków przy renowacji i konserwacji „Złotej Bramy” w Gdańsku	Del. w Gdańsku	własna (skargowa)	
99	Prawidłowość przyznawania ulg podatkowych przez Urząd Skarbowy w Wejherowie	Del. w Gdańsku	własna (skargowa)	
100	Prawidłowość sprzedaży przez Urząd Miasta w Gdyni budynków przy ul. Świętojańskiej 44 i Armii Krajowej 21	Del. w Gdańsku	własna (skargowa)	a/
101	Sprawdzenie zasadności zarzutów postawionych w skardze na działalność wójta gm. Gardeja	Del. w Gdańsku	własna (skargowa)	
102	Prawidłowość finansowania robót budowlano-konserwacyjnych w Zamku w Malborku	Del. w Gdańsku	własna (skargowa)	
103	Zasadność zarzutów zawartych w skardze na zatrudnianie osób „funkcyjnych” z gm. Brusy w podległych szkołach	Del. w Gdańsku	własna (skargowa)	

1.	2.	3.	4.	5.
104	Realizacja wniosków z kontroli funkcjonowania domów pomocy społecznej stałego pobytu	Del. w Katowicach	własna (sprawdzająca)	
105	Ustalanie i egzekwowanie, przez jednostki zobowiązane do utrzymania dróg publicznych, wymogów zabezpieczających jakość i terminowość wykonania robót drogowych	Del. w Katowicach	własna (rozpoznawcza)	
106	Gospodarowanie majątkiem Akademii Wychowania Fizycznego w Katowicach	Del. w Katowicach	własna (skargowa)	
107	Funkcjonowanie Szpitala im. L. Rydygiera w Katowicach, z uwzględnieniem działalności inwestycyjnej i współpracy z podmiotami niepublicznymi	Del. w Katowicach	własna (skargowa)	
108	Działalność inwestycyjna Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gliwicach	Del. w Katowicach	własna (skargowa)	
109	Wypłacanie odszkodowań z tytułu szkód górniczych i zagrożenia środowiska	Del. w Katowicach	własna (skargowa)	
110	Prawidłowość wydawania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenów pod supermarkety, a także w sprawie sprzedaży gruntów gminnych	Del. w Katowicach	własna (skargowa)	
111	Realizacja przez Wojewodę Świętokrzyskiego wniosków z kontroli wykonania budżetu państwa w 2000 r. oraz prawidłowość opracowania materiałów planistycznych do budżetu na 2001 r. (wybrane zagadnienia)	Del. w Kielcach	własna (sprawdzająca)	
112	Wykonanie wniosków z kontroli pobierania (przez Powiatowe Zarządy Dróg w Końskich, Opatowie i Starachowicach) opłat za zajęcie pasa drogowego	Del. w Kielcach	własna (sprawdzająca)	
113	Realizacja wniosków z kontroli prawidłowości wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego (Urzędy Miast i Gmin w Bodzentynie, Ożarowie i Wąchocku) środków budżetowych na zadania z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi	Del. w Kielcach	własna (sprawdzająca)	
114	Realizacja wniosków z kontroli funkcjonowania bieżącego nadzoru sanitarnego sprawowanego przez Inspekcję Sanitarną w warunkach reformy administracji publicznej	Del. w Kielcach	własna (sprawdzająca)	
115	Prawidłowość udzielania z budżetów wybranych jednostek samorządu terytorialnego dotacji dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych - w l. 2000-2001	Del. w Kielcach	własna (rozpoznawcza)	
116	Finansowanie ze środków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego zadań zleconych do wykonania podmiotom spoza sektora finansów publicznych	Del. w Kielcach	własna (skargowa)	b/
117	Prawidłowość przygotowania i prowadzenia prywatyzacji Kieleckich Kopalni Surowców Mineralnych w Kielcach	Del. w Kielcach	własna (skargowa)	c/
118	Realizacja inwestycji pn. „Budowa Bloku Operacyjnego" w Szpitalu Powiatowym w Jędrzejowie	Del. w Kielcach	własna (skargowa)	b/
119	Wykorzystanie środków przekazanych przez Centrum Międzynarodowej Współpracy Kulturalnej – Instytut im. A. Mickiewicza na inicjatywy promujące kulturę polską - w l. 2000-2002	Del. w Krakowie	własna (inna)	
120	Rozbudowa i modernizacja Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Zakopanem	Del. w Krakowie	własna (inna)	
121	Wykonanie (przez: Generalną Dyrekcję Dróg Publicznych Oddz. w Krakowie, Tarnowski Zarząd Dróg Miejskich, Zarząd Dróg Powiatowych w Tarnowie, Urząd Miasta w Bochni, Urząd Miasta i Gminy w Brzesku) wniosków z kontroli pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego	Del. w Krakowie	własna (sprawdzająca)	
122	Wykonanie wniosków z kontroli realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów z majątku	Del. w Krakowie	własna (sprawdzająca)	
123	Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw i spółek Miasta Krakowa	Del. w Krakowie	własna (sprawdzająca)	
124	Funkcjonowanie Krajowego Centrum Doradztwa Rolniczego i Obszarów Wiejskich – Oddz. w Krakowie i jego gospodarstwa pomocniczego, z uwzględnieniem gospodarki finansowej	Del. w Krakowie	własna (skargowa)	
125	Dysponowanie środkami publicznymi i gospodarka finansowa Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Myślenicach - w l. 1998-2002	Del. w Krakowie	własna (skargowa)	

1.	2.	3.	4.	5.
126	Podejmowanie przez administrację rządową, samorządową i inne podmioty działań na rzecz realizacji Programu Regionalnego „PILICA”	Del. w Łodzi	własna (inna)	
127	Gospodarowanie środkami finansowymi w gm. Kleszczów	Del. w Łodzi	własna (inna)	
128	Wybrane zagadnienia z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa – Oddz. Terenowy w Warszawie, Filia w Łodzi	Del. w Łodzi	własna (inna)	b/
129	Gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa	Del. w Łodzi	własna (inna)	
130	Udostępnianie przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej składników majątkowych jednostkom niepublicznym, z uwzględnieniem specjalistycznej aparatury medycznej	Del. w Łodzi	własna (sprawdzająca)	
131	Gospodarowanie Zakładowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej	Del. w Łodzi	własna (rozpoznawcza)	
132	Wybrane zagadnienia z działalności Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Poddębicach	Del. w Łodzi	własna (skargowa)	
133	Przestrzeganie zasad przydziału mieszkań z zasobów Miasta Pabianice	Del. w Łodzi	własna (skargowa)	
134	Wykorzystanie środków finansowych na dostawy oleju opałowego do szkół z terenu gm. Zgierz	Del. w Łodzi	własna (skargowa)	
135	Budowa Szkoły Podstawowej Nr 2 w Głownie (wybrane zagadnienia)	Del. w Łodzi	własna (skargowa)	
136	Udzielanie zamówień publicznych przez Generalną Dyrekcję Dróg Publicznych – Oddz. Zachodni, Biuro w Łodzi	Del. w Łodzi	własna (skargowa)	
137	Działalność Szpitala Rejonowego – Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Tomaszowie Mazow., z uwzględnieniem gospodarki finansowej	Del. w Łodzi	własna (skargowa)	
138	Sytuacja gospodarcza i finansowa Zakładów Przemysłu Wapienniczego w Sulejowie - w l. 2000-2001	Del. w Łodzi	własna (skargowa)	
139	Pomoc pieniężna z Państwowego Funduszu Kombatantów, świadczona przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łodzi, z uwzględnieniem kryteriów, form i trybu jej przyznawania - w l. 1999-2001	Del. w Łodzi	własna (skargowa)	
140	Rozliczanie przez Administrację Nieruchomości Łódź – Bałuty opłat eksploatacyjnych za centralne ogrzewanie i ciepłą wodę	Del. w Łodzi	własna (skargowa)	
141	Prawidłowość działań administracji samorządowej i innych podmiotów przy wydawaniu pozwoleń na budowę zakładu produkcyjnego „HTL STREFA” Sp. z o.o. na terenie Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej S.A. – Podstrefa Ozorków	Del. w Łodzi	własna (skargowa)	
142	Działalność Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Zduńskiej Woli (wybrane zagadnienia)	Del. w Łodzi	własna (skargowa)	
143	Sytuacja gospodarcza i finansowa Fabryki Osprzętu Samochodowego „POLMO Łódź” S.A. - w l. 1999-2001	Del. w Łodzi	własna (skargowa)	c/
144	Gospodarka finansowa Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Kutnie (wybrane zagadnienia)	Del. w Łodzi	własna (skargowa)	
145	Działalność Zespołu Szkół Zawodowych Nr 3 w Tomaszowie Maz., ul. Legionów 47 (wybrane zagadnienia)	Del. w Łodzi	własna (skargowa)	
146	Funkcjonowanie spółek prawa handlowego utworzonych z udziałem Miasta Sieradza	Del. w Łodzi	własna (skargowa)	b/
147	Gospodarowanie środkami finansowymi przez Komendę Wojewódzką Policji w Lublinie	Del. w Lublinie	własna (inna)	
148	Realizacja wniosków z kontroli wykonania zadań związanych z utworzeniem gimnazjów	Del. w Lublinie	własna (sprawdzająca)	
149	Funkcjonowanie P.P. „EXKOL” w Lublinie	Del. w Lublinie	własna (sprawdzająca)	
150	Działalność Spółki z o.o. „Metalchem” w Annopolu	Del. w Lublinie	własna (sprawdzająca)	
151	Wprowadzanie systemów informatycznych w jednostkach resortu finansów i ich funkcjonowanie	Del. w Lublinie	własna (rozpoznawcza)	
152	Wykorzystanie środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na wspieranie działalności wydawniczej dotyczącej osób niepełnosprawnych	Del. w Lublinie	własna (rozpoznawcza)	

1.	2.	3.	4.	5.
153	Prawidłowość udzielenia przez Urząd Gminy w Stężycy zamówień publicznych na opracowanie dokumentacji projektowej i wyłonienie wykonawcy inwestycji pn. „Budowa Szkoły Podstawowej w Rokitni Nowej”	Del. w Lublinie	własna (rozpoznawcza)	
154	Prawidłowość wykorzystania przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej dotacji z rezerwy celowej budżetu państwa na program działań osłonowych i restrukturyzację w ochronie zdrowia	Del. w Lublinie	własna (skargowa)	
155	Gospodarowanie mieniem przekształconych jednostek służby zdrowia	Del. w Lublinie	własna (skargowa)	
156	Prawidłowość utworzenia spółki kapitałowej „Łęczyńska Energetyka”, z udziałem majątku gm. Łęczna	Del. w Lublinie	własna (skargowa)	
157	Zbadanie zasadności zarzutów zawartych w skardze na działalność Urzędu Gminy w Białopolu	Del. w Lublinie	własna (skargowa)	
158	Działalność schronisk dla zwierząt, w zakresie realizacji ustawy o ochronie zwierząt	Del. w Lublinie	własna (skargowa)	
159	Zbywanie komunalnych nieruchomości gruntowych i dokonywanie zwrotów wywłaszczonych nieruchomości na terenie m. Lublina	Del. w Lublinie	własna (skargowa)	
160	Realizacja umowy dzierżawy przedsiębiorstwa z 30 września 1993 r., zawartej przez Wojewodą Lubelskiego ze Stowarzyszeniem Dziennikarzy Polskich	Del. w Lublinie	własna (skargowa)	
161	Zasady i tryb wyboru wykonawców robót budowlano-montażowych, dostaw i usług w Lubelskich Zakładach Energetycznych SA w Lublinie - w l. 1999-2002 (I półr.)	Del. w Lublinie	własna (skargowa)	
162	Lokalizacja dużych obiektów handlowych i wydawanie związanych z tym zezwoleń na terenie m. Zamościa oraz przygotowanie do prywatyzacji Przedsiębiorstwa Energetyki Cieplnej Spółka z o. o. w Zamościu	Del. w Lublinie	własna (skargowa)	
163	Przekształcenia organizacyjne w Szpitalu Powiatowym w Ełku (powołanie spółki z o.o. będącej własnością gminy)	Del. w Olsztynie	własna (inna)	f/
164	Składowanie stałych odpadów komunalnych i ich zagospodarowanie w woj. warmińsko-mazurskim, w tym sposób postępowania z odpadami niebezpiecznymi i szczególnie szkodliwymi	Del. w Olsztynie	własna (sprawdzająca)	
165	Prawidłowość ustalania i egzekwowania opłaty adiacenckiej	Del. w Olsztynie	własna (rozpoznawcza)	
166	Realizacja inwestycji pn. „Kanalizacja wsi Ługwałd” i „Wodociąg Gady-Kolonia” oraz prawidłowość przekazania Zakładowi Gazowniczemu w Olsztynie gminnej sieci gazowej	Del. w Olsztynie	własna (skargowa)	b/
167	Działalność Powiatowych Inspektoratów Weterynarii w Bartoszycach i Olsztynie	Del. w Olsztynie	własna (skargowa)	b/
168	Likwidacja Internatu przy Technikum Kolejowym w Olsztynie	Del. w Olsztynie	własna (skargowa)	b/
169	Pobieranie opłat prowizyjnych od kandydatów na studentów i studentów za czynności związane z przyjmowaniem gotówki w kasach i punktach kasowych Uniwersytetu Opolskiego - w l. 2000-2001	Del. w Opolu	własna (inna)	
170	Wykonanie wniosków z kontroli postępowania z odpadami niebezpiecznymi	Del. w Opolu	własna (sprawdzająca)	
171	Realizacja wniosków z kontroli zapobiegania w szkołach i placówkach opiekuńczo-wychowawczych zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży	Del. w Opolu	własna (sprawdzająca)	
172	Wykonanie wniosków z kontroli prawidłowości wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego (Urzędy Miast w Kędzierzynie-Koźlu, Opolu i Brzegu oraz Urząd Miasta i Gminy w Głubczycach) środków publicznych na zadania z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi	Del. w Opolu	własna (sprawdzająca)	
173	Działalność gospodarcza Elektrowni „OPOLE” S.A. (wybrane zagadnienia)	Del. w Opolu	własna (skargowa)	
174	Prawidłowość wykorzystania środków finansowych na inwestycje i remonty w gm. Tarnów Opolski	Del. w Opolu	własna (skargowa)	
175	Wybrane zagadnienia finansowo-gospodarcze oraz realizacja zadań statutowych (Dom Dziecka w Skorogoszczy)	Del. w Opolu	własna (skargowa)	

1.	2.	3.	4.	5.
176	Wykonanie wniosków z kontroli prawidłowości wykorzystania przez urzędy miast oraz miast i gmin (w: Tarnowie Podgórnym, Obornikach, Murowanej Goślinie, Rydzynie, Śremie, Kleszczewie, Pobiedziskach, Środzie Wielkopolskiej, Gostyniu, Chrzypsku Wielkim i Poznaniu) środków publicznych na zadania z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi	Del. w Poznaniu	własna (sprawdzająca)	
177	Realizacja wniosków z kontroli gospodarki finansowej Przedsiębiorstwa Państwowej Komunikacji Samochodowej w Ostrowie Wlkp.	Del. w Poznaniu	własna (sprawdzająca)	
178	Realizacja przez administrację celną zadań z zakresu nadzoru nad składami i agencjami celnymi	Del. w Poznaniu	własna (rozpoznawcza)	
179	Przebieg procesu prywatyzacji Korporacji Rolnej Skarbu Państwa w Czempiniu	Del. w Poznaniu	własna (skargowa)	b/
180	Prawidłowość udzielenia przez Ośrodek Sportu i Rekreacji zamówienia publicznego na modernizację tablicy informacyjnej na torze regatowym „Malta" w Poznaniu	Del. w Poznaniu	własna (skargowa)	
181	Gospodarowanie przez Zarząd Miasta Poznania mieniem komunalnym – przystąpienie Miasta do Spółki „Kupiec Poznański" S.A. w Poznaniu (wybrane zagadnienia)	Del. w Poznaniu	własna (skargowa)	b/
182	Gospodarowanie przez Zarząd Miasta Konina gminnym zasobem nieruchomości; prawidłowość procedury sprzedaży i ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji pn. „Centrum Handlowo-Usługowe Zatorze"	Del. w Poznaniu	własna (skargowa)	b/
183	Gospodarka finansowa Przedsiębiorstwa Przemysłu Fermentacyjnego „AKWAWIT" S.A. (wybrane zagadnienia)	Del. w Poznaniu	własna (skargowa)	
184	Działalność Przedsiębiorstwa Państwowej Komunikacji Samochodowej w Kole, z uwzględnieniem wyników finansowych i gospodarowania majątkiem	Del. w Poznaniu	własna (skargowa)	
185	Gospodarka finansowa Urzędu Gminy w Kleczewie – realizacja inwestycji gminnych, z uwzględnieniem przestrzegania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych	Del. w Poznaniu	własna (skargowa)	b/
186	Gospodarka zasobami mieszkaniowymi pozostającymi w dyspozycji Nadleśnictwa Wronki	Del. w Poznaniu	własna (skargowa)	b/
187	Realizacja przez Samodzielny Publiczny Gminny Zakład Opieki Zdrowotnej w Miejscu Piastowym zadań statutowych - w l. 1999-2001	Del. w Rzeszowie	własna (inna)	
188	Realizacja kontraktów menedżerskich i kierowanie jednostkami służby zdrowia - w l. 1999-2001	Del. w Rzeszowie	własna (inna)	a/
189	Przekształcenia jednostek służby zdrowia - w l. 2000-2002 (I kw.)	Del. w Rzeszowie	własna (inna)	
190	Realizacja kontraktów w zakresie usługowego przerobu cukru i depozytu cukru - w l. 2000-2001	Del. w Rzeszowie	własna (inna)	
191	Gospodarowanie terenami zarządzanymi przez Lasy Państwowe w latach 2000-2002 (I półrocze) oraz realizacja wniosków pokontrolnych dotyczących os. „EKO-SĘKOCIN"	Del. w Rzeszowie	własna (inna)	
192	Realizacja wniosków z kontroli windykacji należności z tytułu odpłatnego nabycia budynków i lokali oraz opłat za użytkowanie wieczyste gruntów Skarbu Państwa	Del. w Rzeszowie	własna (sprawdzająca)	
193	Realizacja wniosków z kontroli wykonywania przez Inspekcję Sanitarną bieżącego nadzoru sanitarnego w warunkach reformy administracji publicznej	Del. w Rzeszowie	własna (sprawdzająca)	
194	Realizacja wniosków z kontroli funkcjonowania straży miejskich	Del. w Rzeszowie	własna (sprawdzająca)	
195	Realizacja wniosków z kontroli prawidłowości gospodarowania mieniem PZF „CEFARM" w Rzeszowie w l. 1997-2000	Del. w Rzeszowie	własna (sprawdzająca)	
196	Prawidłowość prowadzenia gospodarki łowieckiej	Del. w Rzeszowie	własna (rozpoznawcza)	
197	Działalność „ZELMER" S.A. związana z przygotowaną przez Ministerstwo Skarbu Państwa Informacją o sytuacji w wybranych spółkach Skarbu Państwa i przedsiębiorstwach państwowych	Del. w Rzeszowie	własna (rozpoznawcza)	
198	Realizacja zamówień publicznych i zbywanie nieruchomości przez Urząd Gminy w Mielcu – w l. 2000-2001	Del. w Rzeszowie	własna (skargowa)	
199	Organizowanie przez Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Przemyślu egzaminów sprawdzających kwalifikacje osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami - w l. 2000-2001	Del. w Rzeszowie	własna (skargowa)	

1.	2.	3.	4.	5.
200	Przekształcenia jednostek służby zdrowia - w l. 2000-2002 (I kw.)	Del. w Rzeszowie	własna (skargowa)	b/
201	Zagospodarowanie terenów i obiektów przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej w obszarze działania Miasta i Gminy Borne Sulinowo	Del. w Szczecinie	własna (inna)	
202	Realizacja przez gminy zadań w dziedzinie przeciwdziałania alkoholizmowi	Del. w Szczecinie	własna (inna)	
203	Realizacja inwestycji pn. „Przebudowa i modernizacja szpitala po byłych jednostkach Armii Radzieckiej na Centrum Rehabilitacji Szpitala Rejonowego w Białogardzie”	Del. w Szczecinie	własna (inna)	
204	Organizacja, przyjmowanie i rozpatrywanie skarg i wniosków przez jednostki organizacyjne Policji	Del. w Szczecinie	własna (sprawdzająca)	
205	Realizacja inwestycji przyjętych przez jednostki samorządu terytorialnego z dniem 1 stycznia 1999 r.	Del. w Szczecinie	własna (sprawdzająca)	
206	Realizacja obowiązku zakupu energii elektrycznej wytworzonej w źródłach niekonwencjonalnych	Del. w Szczecinie	własna (rozpoznawcza)	
207	Gospodarowanie (przez Urząd Miasta i Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Świnoujściu) mieniem komunalnym	Del. w Szczecinie	własna (skargowa)	b/
208	Prawidłowość rozliczenia kredytów preferencyjnych udzielonych podmiotom gospodarczym na skup zbóż z dopłatami Agencji Rynku Rolnego – w l. 2000-2001	Del. w Szczecinie	własna (skargowa)	b/
209	Funkcjonowanie Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Ustroniu Morskim	Del. w Szczecinie	własna (skargowa)	
210	Obrót nieruchomościami i realizacja inwestycji w gm. Przelewice - w l. 1999-2002	Del. w Szczecinie	własna (skargowa)	b/
211	Funkcjonowanie Biblioteki Publicznej Gminy i Miasta Sianowa - w l. 1999-2002 (I kw.)	Del. w Szczecinie	własna (skargowa)	
212	Przebieg budowy Szkoły Podstawowej w Świnoujściu-Przytorzu	Del. w Szczecinie	własna (skargowa)	b/
213	Wykorzystanie kredytu 4264-POL Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju, przeznaczonego na usuwanie skutków powodzi z lipca 1997 r.	Del. w Warszawie	własna (koordynowana)	
214	Prawidłowość wykorzystania przez firmę „Doradztwo, Zarządzanie w Opiece Zdrowotnej” majątku Samodzielnego Zespołu Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej im. prof. dr J. Bogdanowicza w Warszawie	Del. w Warszawie	własna (inna)	
215	Realizacja zadań statutowych przez Wojewódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego, z uwzględnieniem wykorzystania dotacji budżetowych	Del. w Warszawie	własna (inna)	
216	Prawidłowość wydatkowania przez gminy środków z budżetu państwa, przekazanych im na realizację zadań publicznych - w 2001 r.	Del. w Warszawie	własna (inna)	
217	Realizacja przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Polfa Tarchomin S.A.)	Del. w Warszawie	własna (inna)	
218	Realizacja (przez: Miejski Zarząd Dróg i Zarząd Dróg Powiatowych w Płocku, Powiatowy Zarząd Dróg Publicznych w Radomiu oraz Urzędy Gmin Wilanów, Ursynów i Rembertów) wniosków z kontroli pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego	Del. w Warszawie	własna (sprawdzająca)	
219	Wykonywanie (przez Powiatowy Inspektorat Weterynarii w Mińsku Maz., Miejskie Inspektoraty Weterynarii w Ostrołęce i Płocku oraz Powiatowe Stacje Sanitarno-Epidemiologiczne w Mińsku Maz. i Płocku) zadań nadzoru państwowego nad higieną produkcji oraz obrotem mięsem i jego przetworami	Del. w Warszawie	własna (sprawdzająca)	
220	Udostępnianie przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej (Wojewódzkie Centrum Stomatologii i Wojewódzki Szpital Dziecięcy) składników majątkowych jednostkom niepublicznym	Del. w Warszawie	własna (sprawdzająca)	
221	Działalność towarzystw budownictwa społecznego (Towarzystwo Budownictwa Społecznego „Bielany” w Warszawie i Radomskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego „Administrator” w Radomiu)	Del. w Warszawie	własna (sprawdzająca)	
222	Realizacja dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych - w l. 2000-2001 (przez Urzędy Skarbowe: Warszawa-Wola oraz w Legionowie, Piasecznie, Kozienicach i Sierpcu)	Del. w Warszawie	własna (sprawdzająca)	

1.	2.	3.	4.	5.
223	Realizacja (przez zarządy gmin, miast oraz miast i gmin: Strzegowo, Sochaczew, Tarczyn, Kozienice, Grójec, Magnuszew, Gąbin, Raciąż, Jastrzębia i Przytyk) wniosków z kontroli prawidłowości wykorzystania środków budżetowych na zadania z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi	Del. w Warszawie	własna (sprawdzająca)	
224	Realizacja (przez Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Warszawie i Ośrodek Doskonalenia Kadr Służby Więziennej w Popowie) wniosków z kontroli funkcjonowania więziennictwa - w l. 1999-2000	Del. w Warszawie	własna (sprawdzająca)	
225	Zapobieganie w szkołach i placówkach opiekuńczo-wychowawczych (prowadzonych przez Urząd Gminy Warszawa-Ursus i Urząd Miasta w Radomiu) zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży	Del. w Warszawie	własna (sprawdzająca)	
226	Gospodarka zasobami mieszkaniowymi gmin (Urząd Miasta i Gminy, Zakład Administracji Budynków Komunalnych i Ośrodek Pomocy Społecznej w Górze Kalwarii)	Del. w Warszawie	własna (rozpoznawcza)	
227	Restrukturyzacja sektora obronnego – Zakłady Mechaniczne „PZL Wola" S.A	Del. w Warszawie	własna (rozpoznawcza)	
228	Stanowienie aktów prawa miejscowego przez wojewodów	Del. w Warszawie	własna (rozpoznawcza)	
229	Realizacja przez Zarząd Gminy Wiązowna wybranych zadań własnych - w l. 1999-2001	Del. w Warszawie	własna (skargowa)	
230	Realizacja przez Zarząd Gminy Gózd zadań własnych i zleconych - w l. 1998-2001 (I półr.)	Del. w Warszawie	własna (skargowa)	
231	Działalność Zarządu Gminy Warszawa-Centrum, w zakresie przygotowania, finansowania i realizacji inwestycji p.n. „Warszawianka-Park Wodny"	Del. w Warszawie	własna (skargowa)	
232	Realizacja przez Zarząd Miasta Żyrardów zadań własnych i zleconych - w l. 1999-2001	Del. w Warszawie	własna (skargowa)	
233	Działania podejmowane przez Zarząd Województwa Mazowieckiego w sprawie Biblioteki im. Haliny Rudnickiej w Warszawie	Del. w Warszawie	własna (skargowa)	
234	Udzielanie zamówień publicznych przez Samodzielny Publiczny Zespół Opieki Zdrowotnej w Sochaczewie	Del. w Warszawie	własna (skargowa)	
235	Działalność Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Sobolewie, z uwzględnieniem wykonywania przez Zarząd Gminy nadzoru nad Zakładem - w l. 1999-2001	Del. w Warszawie	własna (skargowa)	
236	Kierowanie szkołą przez dyrektora XVIII Liceum Ogólnokształcącego im. J. Zamoyskiego w Warszawie - w l. 1999-2001	Del. w Warszawie	własna (skargowa)	
237	Funkcjonowanie P.P. Główne Biuro Studiów i Projektów Energetycznych „Energoprojekt" w Warszawie - w okresie zarządu komisarycznego	Del. w Warszawie	własna (skargowa)	
238	Funkcjonowanie Centrali Farmaceutycznej „Cefarm" w Warszawie - w l. 2000-2002 (I kw.)	Del. w Warszawie	własna (skargowa)	
239	Działalność Zarządu Gminy Tarczyn (wybrane zagadnienia)	Del. w Warszawie	własna (skargowa)	b/
240	Działalność Szpitala Ginekologiczno-Położniczego im. Świętej Rodziny – Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Warszawie (wybrane zagadnienia)	Del. w Warszawie	własna (skargowa)	
241	Działalność Centrum Rehabilitacji im. prof. M. Weissa – Samodzielnego Zespołu Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej w Konstancinie- Jeziornie (wybrane zagadnienia)	Del. w Warszawie	własna (skargowa)	
242	Zarządzanie i administrowanie nieruchomościami przez Gminną Gospodarkę Komunalną Ochota Sp. z o.o.	Del. w Warszawie	własna (skargowa)	
243	Działalność Szpitala Grochowskiego w Warszawie – w l. 1999-2002 (I kw.)	Del. w Warszawie	własna (skargowa)	
244	Realizacja przez Zarząd Gminy Głowaczów zadań własnych i zleconych - w okresie zarządu komisarycznego	Del. w Warszawie	własna (skargowa)	b/
245	Prawidłowość udzielania przez Rejonowy Urząd Pocztowy w Ostrołęce zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi - w l. 1998-2000	Del. w Warszawie	własna (skargowa)	b/
246	Działalność Spółki „Polska Komunikacja Samochodowa" S.A. w Mińsku Mazow., z uwzględnieniem gospodarki majątkiem - w l. 2001-2002 (I kw.)	Del. w Warszawie	własna (skargowa)	c/
247	Wywiązywanie się przez „STABAR" Sp. z o.o. z warunków umożliwiających zwolnienie z podatku od nieruchomości - w l. 1997-2002 (I kw.)	Del. w Warszawie	własna (skargowa)	

1.	2.	3.	4.	5.
248	Realizacja przez Zarząd Miasta i Gminy Łomianki zadania inwestycyjnego p.n. „Budowa Integracyjnego Centrum Dydaktyczno-Sportowego w Łomiankach" oraz wydzierżawianie nieruchomości - w l. 1999-2002 (I półr.)	Del. w Warszawie	własna (skargowa)	
249	Prawidłowość gospodarowania przez Starostwo Powiatowe i Powiatowy Zarząd Dróg w Grójcu środkami subwencji drogowej	Del. w Warszawie	własna (skargowa)	
250	Działalność Miejskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w Płocku - w l. 2001-2002 (3 kw.)	Del. w Warszawie	własna (skargowa)	b/
251	Prawidłowość postępowania naprawczego w Przedsiębiorstwie Elementów Budowlanych w Radomiu	Del. w Warszawie	własna (skargowa)	b/
252	Rozliczanie się przez podmioty gospodarcze z zobowiązań z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych	Del. we Wrocławiu	własna (rozpoznawcza)	
253	Wykorzystanie łóżek szpitalnych - w świetle rozliczeń kosztów działalności placówek medycznych	Del. we Wrocławiu	własna (rozpoznawcza)	
254	Działalność Urzędu Miejskiego Wrocławia i jednostek podległych - w l. 1999-2000 (wybrane zagadnienia)	Del. we Wrocławiu	własna (skargowa)	b/
255	Budowa hydroelektrowni na potrzeby schronisk turystycznych - w l. 2000-2001	Del. we Wrocławiu	własna (skargowa)	
256	Działalność Szpitala im. Dietla w Oleśnicy - w l. 2000-2001 (wybrane zagadnienia)	Del. we Wrocławiu	własna (skargowa)	
257	Działalność Państwowej Instytucji Filmowej ,,Odra Film" we Wrocławiu - w latach 1996-2001	Del. we Wrocławiu	własna (skargowa)	
258	Działalność Wrocławskiego Przedsiębiorstwa Hala Ludowa Sp. z o.o. we Wrocławiu - w l. 1999-2001 (wybrane zagadnienia)	Del. we Wrocławiu	własna (skargowa)	
259	Wykorzystanie przez Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Świdnicy posiadanego mienia, z uwzględnieniem gospodarki finansowej - w l. 1999-2001	Del. we Wrocławiu	własna (skargowa)	
260	Działalność Niepublicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej ,,Dialvita" Sp. z o.o. w Głogowie (wybrane zagadnienia)	Del. we Wrocławiu	własna (skargowa)	
261	Gospodarka finansowa i mieniem komunalnym w gm. Oborniki Śląskie w l. 1998-2001, z uwzględnieniem sposobu tworzenia i funkcjonowania jednostek organizacyjnych gminy	Del. we Wrocławiu	własna (skargowa)	b/
262	Działalność Urzędu Gminy Janowice Wielkie - w l. 1999-2002 (I kw.) – wybrane zagadnienia	Del. we Wrocławiu	własna (skargowa)	
263	Działalność Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Bolesławcu - w l. 2000-2001 (wybrane zagadnienia)	Del. we Wrocławiu	własna (skargowa)	
264	Działalność Cukrowni ,,JAWOR" S.A. w Jaworze - w l. 2000-2002	Del. we Wrocławiu	własna (skargowa)	b/
265	Działalność Zakładu Techniki Medycznej Służby Zdrowia we Wrocławiu - w l. 1998-2001	Del. we Wrocławiu	własna (skargowa)	
266	Działalność gospodarcza Zakładów Bawełnianych „BIELTEX" S.A. w Bielawie - w l. 1999-2001 (wybrane zagadnienia)	Del. we Wrocławiu	własna (skargowa)	
267	Przebieg przekształceń własnościowych w Jeleniogórskich Kopalniach Surowców Mineralnych S.A. w Szklarskiej Porębie	Del. we Wrocławiu	własna (skargowa)	
268	Działalność Urzędu Miasta i Gminy Wiązów - w l. 1998-2001 (wybrane zagadnienia)	Del. we Wrocławiu	własna (skargowa)	
269	Działalność Urzędu Marszałkowskiego w zakresie restrukturyzacji placówek służby zdrowia, z uwzględnieniem likwidacji Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki nad Matką i Dzieckiem w Wałbrzychu oraz Szpitala im. L. Rydygiera we Wrocławiu	Del. we Wrocławiu	własna (skargowa)	
270	Funkcjonowanie Bardeckich Zakładów Papierniczych S.A. w Bardzie - w l. 1999-2002 (I półr.)	Del. we Wrocławiu	własna (skargowa)	
271	Działalność Urzędu Gminy Lubin - w l. 2000-2002 (wybrane zagadnienia)	Del. we Wrocławiu	własna (skargowa)	
272	Działalność Fabryki Cukru ,,Pastuchów" S.A. w Pastuchowie (wybrane zagadnienia)	Del. we Wrocławiu	własna (skargowa)	b/
273	Wykorzystanie przez „TEKON" Biuro Doradztwa i Ekspertyz w Zielonej Górze środków publicznych przeznaczonych na zapobieganie bezrobociu na wsi	Del. w Zielonej Górze	własna (inna)	

1.	2.	3.	4.	5.
274	Wykorzystanie przez Stowarzyszenie Gmin Rzeczpospolitej Polskiej Euroregion „Sprewa-Nysa-Bóbr" w Gubinie środków publicznych na realizację zleconych projektów	Del. w Zielonej Górze	własna (rozpoznawcza)	
275	Przebieg budowy obwodnicy Szprotawy	Del. w Zielonej Górze	własna (skargowa)	b/

Kontrolę podjęto:

a/ w związku z pismem Marszałka Senatu RP,

b/ w związku z pismem posła (posłów) na Sejm RP,

c/ w związku z pismem senatora RP,

d/ wniosek Prezesa Rady Ministrów,

e/ w związku z pismem Ministra Skarbu Państwa,

f/ w związku z pismem Ministra Zdrowia.

**/ Kontrola została przerwana z powodu odmowy udostępnienia dokumentów. Na wniosek NIK, wyrokiem z dnia 14 marca 2003 r. Sąd Rejonowy w Szczecinie uznał prezesa zarządu spółki za winnego utrudniania kontroli i wymierzył mu karę grzywny w wysokości 2 tys. zł.