



ZAGROŻENIE KORUPCJĄ
W ŚWIETLE WYNIKÓW KONTROLI NIK
OPUBLIKOWANYCH
W LATACH 2016–2020

MISJA

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

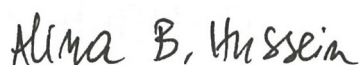
WIZJA

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

Zagrożenie korupcją w świetle wyników kontroli NIK opublikowanych w latach 2016–2020

Opracował:

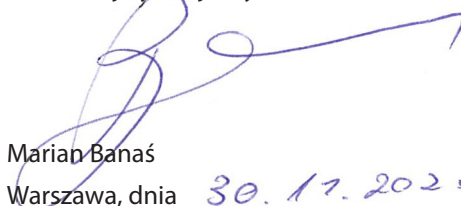
Radca Prezesa Najwyższej Izby Kontroli



Alina B. Hussein

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 30.17.2020

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

I. Wprowadzenie – rola NIK w zwalczaniu korupcji	5
II. Przede wszystkim zapobiegać – własny model działalności antykorupcyjnej NIK.....	6
III. Przegląd kontroli, których wyniki wskazują na mechanizmy korupcjogenne i systemowe zagrożenie korupcją (kontrole z lat 2016–2020).....	8
IV. Podsumowanie	22

I. WPROWADZENIE – ROLA NIK W ZWALCZANIU KORUPCJI

Zwalczanie i zapobieganie korupcji, rozumianej jako wykorzystywanie funkcji publicznych dla nie-należnych korzyści prywatnych, jest w naturalny sposób wpisane w istotę funkcjonowania NIK¹. Izba jako strażnik grosza publicznego i jako organ kontrolujący prawidłowość funkcjonowania instytucji publicznych zobowiązana jest do zwracania uwagi na wszelkie nieprawidłowości, które wskazują na możliwość zachowań korupcyjnych w przeszłości, jak i na ryzyko ich nastąpienia w przyszłości. Zwłaszcza ta druga, prewencyjna rola NIK, rola organu ostrzegającego państwo przed ryzykiem i zagrożeniem korupcji jest szczególnie istotna, gdyż zwracając uwagę na te zagrożenia i wnioskując o ich usunięcie, NIK może mieć, i ma, istotny wkład w naprawę państwa i promowanie w życiu publicznym zasad uczciwości i przejrzystości.

Warto również odnotować, że prewencyjna rola NIK w walce z korupcją wynika również z podejścia do zwalczania korupcji w Unii Europejskiej, Radzie Europy, a także INTOSAI (Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli)². Sprawozdanie Komisji Europejskiej o zwalczaniu Korupcji (COM 2014/38)³ stwierdza, iż istotną rolę w zwalczaniu i zapobieganiu korupcji spełniają właściwe mechanizmy kontroli oraz że konieczne jest kompleksowe podejście służące wzmocnieniu mechanizmów prewencyjnych i kontrolnych w całej administracji publicznej. Wytyczne XVI. Kongresu INTOSAI w Montevideo w listopadzie 1998 r. zawierają wprost rekomendację, by organy kontroli „...w większym stopniu ukierunkowywały strategię kontroli na sfery i działania bardziej narażone na potencjalne wystąpienie defraudacji i korupcji tak, aby ustalać wskaźniki wysokiego ryzyka wystąpienia defraudacji lub korupcji”⁴.

Konsekwentne działania antykorupcyjne NIK prowadzi praktycznie od początku jej funkcjonowania w warunkach transformacji, wskazując główne obszary zagrożenia korupcją oraz definiując podstawowe mechanizmy korupcjogenne, czyli nieprawidłowości powodujące bądź zwiększające ryzyko korupcji⁵.

¹ Szeroka definicja korupcji, jako nadużycie władzy publicznej do korzyści osobistej, w ślad za Światowym Programem Walki z Korupcją ONZ, przyjęta została w Komunikacie Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zwalczanie korupcji w UE” COM (2011)308; <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2011\)0308_/com_com\(2011\)0308_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0308_/com_com(2011)0308_pl.pdf)>, dostęp: 10.11.2020.

² INTOSAI (Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli), której misją jest wspieranie najwyższych organów kontroli (NOK) w audycie sektora publicznego, powstała w 1953 r. jako organizacja pozarządowa przy Radzie Gospodarczej i Społecznej ONZ (ECOSOC). Opracowuje ona międzynarodowe standardy dla NOK, tworzy metodykę dla różnych rodzajów kontroli i prowadzi szkolenia. Wśród jej 194 członków są m.in. Europejski Trybunał Obrachunkowy, Bank Światowy czy Instytut Audytorów Wewnętrznych. NIK jest członkiem INTOSAI od 1959 r., od 2008 r. aktywnie uczestniczy w Grupie Roboczej ds. Walki z Korupcją i Praniem Pieniędzy (WGFACML), a od 2010 r. przewodniczy Podkomisji ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej, obecnie zaś jest w Zarządzie INTOSAI reprezentantem Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli.

³ <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_pl.pdf>, dostęp: 10.11.2020.

⁴ <<http://www.intosai.org/events/congresses-incosai/bibliography-of-congress-themes/xvi-incosai.html>>, dostęp: 10.11.2020.

⁵ Pojęcia nieprawidłowości czy mechanizmów korupcjogennych, zwiększających ryzyko korupcji, były definiowane i systematycznie rozwijane w analizach pn. Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli i sprawozdaniach rocznych NIK w latach 1999-2016

Zagrożenie korupcją Izba identyfikuje przy pomocy stosowanej w ramach kontroli „Metodyki Antykorupcyjnej”⁶ zawierającej zestaw odpowiednich pytań kontrolnych, pozwalających na rozpoznawanie i ujawnianie mechanizmów korupcjogennych występujących w kontrolowanej działalności.

Przegląd licznych analiz, sprawozdań, opracowań czy wystąpień NIK na forach zewnętrznych jednoznacznie świadczy, o tym że NIK stworzyła własny specyficzny model działalności antykorupcyjnej, znacznie różniący się od modelu działalności antykorupcyjnej innych instytucji czy organizacji, polegający na podstawowych trzech założeniach:

- po pierwsze – z punktu widzenia kontroli państwowej korupcję traktujemy jako patologię funkcjonowania instytucji państwowych i dlatego szukamy jej źródeł w systemie działania tych instytucji.
- po drugie – przeciwdziałanie korupcji polega nie tylko na ściganiu przestępstw korupcyjnych, ale również, a nawet przede wszystkim na zapobieganiu zachowaniom korupcyjnym, poprzez eliminowanie z życia publicznego sprzyjających jej czynników,
- po trzecie – rolą NIK jest przede wszystkim zapobieganie korupcji, przez wskazywanie mechanizmów korupcjogennych, czyli nieprawidłowości, które powodują bądź zwiększają ryzyko korupcji.

II. PRZEDĘ WSZYSTKIM ZAPOBIEGAĆ – WŁASNY MODEL DZIAŁALNOŚCI ANTYKORUPCYJNEJ NIK

Istotą własnego modelu działalności antykorupcyjnej NIK jest zapobieganie korupcji przez ujawnianie systemowych przyczyn tego zagrożenia oraz proponowanie rozwiązań i działań, które to zagrożenie zmniejszają.

Inaczej niż większość innych instytucji państwowych, prowadzących działalność antykorupcyjną (CBA, policja, prokuratura) Izba skupia się nie na ujawnianiu i ściganiu konkretnych, dokonanych już aktów korupcji, ale na zapobieganiu takim aktom, na zmniejszaniu ryzyka zachowań korupcyjnych w przyszłości.

NIK od wielu lat pełni rolę swoistego systemu wczesnego ostrzegania przed zagrożeniem korupcją, w podejściu NIK rozumianą w szerokim znaczeniu tego pojęcia, jako wszelkie formy nadużycia funkcji publicznej dla nielegalnych korzyści prywatnych.

Mechanizmy korupcjogenne

Kontrolując instytucje publiczne, Izba zwraca uwagę między innymi na nieprawidłowości, które powodują lub zwiększają ryzyko korupcji; nazywa się je mechanizmami korupcjogennymi.

NIK w kontrolach i opracowywanych na ich podstawie analizach systemowych wskazuje na cztery kluczowe mechanizmy korupcjogenne. Są to:

- dowolność postępowania,
- konflikt interesów,

⁶ „Zalecenia metodyczne dotyczące kontroli obszarów zagrożonych korupcją”, oprac. A. Hussein, NIK, październik 2000 r., włączone do „Podręcznika kontrolera. Strategia Najwyższej Izby Kontroli – misja i wizja”, lipiec 2002 r.; nowe, aktualizowane wersje Metodyki Antykorupcyjnej - lipiec 2007 r. i październik 2016 r. Politykę Izby w zakresie przeciwdziałania korupcji nakreślono w dokumencie: Najwyższa Izba Kontroli wobec korupcji – założenia strategiczne, NIK, 2003.

- brak jawności postępowania,
- brak lub słabość kontroli.

Dowolność postępowania jest to nieprawidłowość polegająca na tym, że urzędnik rozstrzygający określone sprawy postępuje nie według określonych reguł, lecz według własnej woli, czy nawet samowoli.

O konflikcie interesów mówimy wówczas, gdy urzędnik podejmujący określone rozstrzygnięcia z uwagi na jego pozasłużbowe uwikłania nie gwarantuje bezstronności.

Pojęcie konfliktu interesów odnosi się do sytuacji, kiedy dana osoba, w tym wypadku funkcjonariusz publiczny, podejmując decyzję w sprawach publicznych znajduje się w sytuacji podwójnej lojalności wobec interesu publicznego oraz prywatnego (swojego, rodziny, grupy itd.). W rezultacie podejmuje on decyzję lub uczestniczy w jej podjęciu w sprawie, w której rozstrzygnięciem jest osobiście zainteresowany, a więc nie jest bezstronny.

Mechanizm korupcjogenny braku jawności postępowania wchodzi w grę wtedy, gdy instytucja publiczna uniemożliwia bądź utrudnia dostęp do informacji o swojej działalności.

Mechanizm słabości kontroli polega na tym, że określona działalność publiczna pozostaje poza kontrolą lub kontrola jest nie dość systematyczna i wnikliwa, co może sprzyjać poczuciu bezkarności.

Rodzaje działalności zagrożonej korupcją

W świetle analiz NIK szczególnym ryzykiem zachowań korupcyjnych dotknięte są następujące rodzaje działalności publicznej:

1. Wydawanie rozstrzygnięć uznaniowych (ryzyko nadużycia uznaniowości i rozstrzygnięcie spraw w sposób dowolny).
2. Kontrakty między sektorem publicznym i prywatnym (ryzyko pokrzywdzenia majątku publicznego na rzecz majątku prywatnego).
3. Realizacja funkcji nadzorczych i kontrolnych władz publicznych (ryzyko przekupstwa osób te funkcje wykonujących).
4. Dystrybucja przez władze publiczne dóbr deficytowych (ryzyko nierzetelnego i niesprawiedliwego dysponowania tymi dobrami).

Wymienioną klasyfikację działalności szczególnie zagrożonej korupcją, przedstawioną przez NIK, zaakceptowała sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej w opinii nr 3 w sprawie zwiększenia skuteczności ustawodawstwa antykorupcyjnego z 7 maja 2008 r. Pozostaje ona do dziś punktem odniesienia dla NIK przy planowaniu i programowaniu kontroli oraz określaniu ryzyka korupcji w działalności podlegającej badaniu.

III. PRZEGLĄD KONTROLI, KTÓRYCH WYNIKI WSKAZUJĄ NA MECHANIZMY KORUPCJOGENNE I SYSTEMOWE ZAGROŻENIE KORUPCJĄ (KONTROLE Z LAT 2016–2020)

Zagrożenie korupcją przy zlecaniu usług zewnętrznych przez podmioty publiczne

Kilka kontroli NIK, prowadzonych w latach 2016–2020 ujawniło problem nadużywania przez podmioty publiczne różnego rodzaju usług zewnętrznych. Nie jest to nowe zjawisko, na zagrożenie korupcją związane z nadużywaniem usług zewnętrznych NIK wskazywała już wielokrotnie w poprzednim okresie, między innymi była o tym mowa w sprawozdaniach z działalności NIK w latach 2003–2015.

Zjawisko to, może z nieco mniejszą intensywnością, istnieje nadal. Zlecenie przez podmioty publiczne podmiotom prywatnym różnego rodzaju usług zewnętrznych, niekiedy dublujących własną działalność podmiotów publicznych, pozostaje nadal poważnym zagrożeniem, można bowiem domniemywać, że za niektórymi z takich zleceń kryje się korupcyjna praktyka zlecenia usług zbędnych bądź „przeplaconych”.

Oto przykłady takich praktyk, ujawnione w toku kontroli z lat 2016–2020:

1. Kontrola zlecenia podstawowych zadań przez organy władzy publicznej (obejmująca okres od 2014 do I połowy 2015 r.; informacja NIK ze stycznia 2016 r.) wykazała korupcjogenną dowolność postępowania w zakresie zatrudniania pracowników administracji publicznej za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej, czego skutkiem były większe koszty zamiast oszczędności i dodatkowo, wątpliwości co do kwalifikacji zatrudnianych osób. Korupcjogenną praktyką polegała na tym, że organy władzy publicznej dość dowolnie zawierały umowy ze wspomnianymi agencjami i przysparzały im korzyści, kosztem majątku publicznego i jakości wykonywanej pracy. Dotyczyło to między innymi sądów. Wydatki na sfinansowanie umów z agencjami pracy tymczasowej w czterech sądach apelacji warszawskiej pochłonęły łącznie blisko 15 mln zł (ponad 5 proc. wypłaconych przez sądy wynagrodzeń). Przyjęte rozwiązania powodowały skutek odwrotny od zamierzonego, gdyż zamiast oszczędności generowały one dodatkowe koszty związane z pośrednictwem agencji pracy tymczasowej w zatrudnianiu pracowników.

We wnioskach z tej kontroli NIK stwierdziła, że konieczna jest kontynuacja podjętych przez Ministra Sprawiedliwości działań odchodzenia od zatrudniania pracowników w sądach powszechnych za pośrednictwem agencji.

Mając na uwadze racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi jednostki budżetowe powinny ograniczyć korzystanie z usług agencji tylko do przypadków niezbędnych do realizowania podstawowych zadań.

2. Kontrola wydatków spółek grupy PKP na usługi doradcze i eksperckie (obejmująca lata 2012–2014; informacja NIK z marca 2016 r.)

Kontrola wykazała rażącą dowolność postępowania w zakresie zlecenia usług doradczych i eksperckich przez spółki grupy PKP, zlecenie na zewnątrz zadań należących do komórek organizacyjnych spółek i ich pracowników, a także zamawianiu usług, które nie zostały później wykorzystane. Funkcjo-

nujący w spółkach system zlecenia usług doradczych i eksperckich stwarzał warunki do kupowania prac zbędnych oraz zawyżania ich kosztów.

W latach 2012–2014 w czterech firmach objętych kontrolą zawarto ponad tysiąc umów na usługi doradcze i eksperckie, na które wydano ponad 171 mln zł. W 40 z 68 zbadanych przez NIK zamówień na usługi doradcze i eksperckie udzielono w trybie z wolnej ręki. W ocenie NIK taka praktyka stwarzała warunki do nieefektywnego i niecelowego wydatkowania środków. Z kolei brak obowiązku dokumentowania niektórych czynności podejmowanych w trakcie udzielania zamówienia skutkowało brakiem transparentności postępowania, a także ograniczał mechanizmy kontroli. Dlatego, według NIK, udzielanie zamówień na usługi doradcze i eksperckie było obciążone wysokim ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości oraz zjawisk korupcyjnych.

NIK wskazała, że najpilniejszą kwestią jest konieczność wyeliminowania przez spółki Grupy PKP z obszaru zamówień na usługi doradcze i eksperckie mechanizmów korupcyjnych (m.in. dowolności postępowania oraz słabości kontroli i nadzoru).

Do zarządów poszczególnych spółek Grupy PKP NIK skierowała wnioski m.in. o:

- poprzedzanie udzielania zamówień na usługi doradcze i eksperckie udokumentowaną analizą rzeczywistych potrzeb spółki oraz analizą kosztów i korzyści;
- zlecenie zewnętrznych usług doradczych i eksperckich, które mieszczą się w zadaniach komórek organizacyjnych spółek i obowiązkach ich pracowników, wyłącznie w sytuacjach, gdy przeprowadzona uprzednio analiza wyklucza możliwość ich wykonania we własnym zakresie;
- wprowadzenie obowiązku dokumentowania czynności podejmowanych w związku z udzieleniem zamówień na usługi doradcze i eksperckie.

3. Kontrola korzystania z usług zewnętrznych przez szpitale publiczne (obejmująca lata 2012–2014; informacja NIK z maja 2016 r.) wykazała korupcyjną dowolność postępowania i brak wystarczającej kontroli w zakresie zlecenia przez publiczne szpitale zewnętrznych usług, zarówno medycznych jak i niemiedycznych, takich jak sprzątnięcie, pranie, żywienie pacjentów czy transport sanitarny. Przeznaczają na te cele znaczne kwoty. 11 skontrolowanych szpitali wydawało na usługi zewnętrzne w kontrolowanym okresie (2012–2014) co roku od niemal 4 mln zł do 77 mln zł, co stanowiło nawet ponad 30% kosztów ich działalności. Wyniki kontroli NIK wskazują, że korzystanie z zewnętrznych usług medycznych odbywa się w szpitalach powszechnie z naruszeniem prawa, głównie w toku wyboru wykonawców. Kontrola ujawniła także szereg działań nierzetelnych lub naruszających zasadę uczciwej konkurencji. Zmniejsza to prawdopodobieństwo wyłonienia w konkursie najlepszych oferentów, którzy zapewnią właściwą jakość świadczonych usług za odpowiednią cenę. Nadzór szpitali nad wykonywaniem tych usług, polegających w szczególności na badaniach diagnostycznych lub czynnościach personelu medycznego, był niedostateczny. Stwarzało to zagrożenie dla prawidłowej realizacji świadczeń zdrowotnych. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że decyzje o korzystaniu z usług zewnętrznych nie były w większości skontrolowanych przypadków oparte o wyniki analiz, które uzasadniałyby taki sposób wykonywania zadań. Wyniki kontroli wykazały liczne działania naruszające prawo i nierzetelne, zmniejszające prawdopodobieństwo wyboru najlepszych oferentów. Ponad połowa skontrolowanych szpitali zawarła umowy, na łączną kwotę 6 mln zł, bez przeprowadzenia konkursów ofert, wymaganych przepisami ustawy o działalności leczniczej.

Jeszcze większą skalę nieprawidłowości stwierdzono przy nabywaniu usług, polegających na wykonywaniu zadań przez personel medyczny na podstawie umów cywilnoprawnych. Stosowana w tych przypadkach procedura konkursowa była często nieprzejrzysta i faworyzowała dotychczasowych wykonawców, a same konkursy ofert były często formalnością, służącą jedynie przedłużeniu umów. Trzy skontrolowane szpitale zawarły umowy, o wartości łącznej niemal 27 mln zł, z podmiotami leczniczymi, które w ogóle nie miały uprawnień do udzielania zleconych im świadczeń. We wnioskach z tej kontroli NIK wskazywała na potrzebę wprowadzenia przepisów ograniczających zakres, w jakim usługi zewnętrzne mogą zastępować pracę personelu medycznego, a także zmian przepisów o prowadzeniu konkursów ofert na świadczenia zdrowotne, w celu zwiększenia przejrzystości, konkurencyjności i nadzoru nad prawidłowym prowadzeniem tych czynności;

4. Kontrola zlecenia usług prawniczych przez jednostki sektora finansów publicznych w województwie dolnośląskim (obejmująca okres od 2013 do I połowy 2015; informacja NIK z czerwca 2016 r.) wykazała korupcyjogenną dowolność postępowania w zakresie zlecenia usług prawniczych przez wiele instytucji publicznych województwa dolnośląskiego.

NIK ustaliła, że 60 proc. środków przeznaczonych na zewnętrzną obsługę prawną urzędów wydano niezgodnie z prawem lub zasadami należytego zarządzania finansami publicznymi. Większość usług prawnych zlecano bez przetargów bądź w trybie z wolnej ręki. Duża część usług dotyczyła zewnętrznej pomocy prawnej przy odzyskiwaniu podatku VAT, przy czym jej koszt sięgał nawet 30 proc. zwróconego podatku.

Według pozyskanych danych 195 jednostek dolnośląskiego samorządu terytorialnego w latach 2010–2014 wydało blisko 121 mln zł na wewnętrzną i zewnętrzną obsługę prawną. Większą część tej kwoty zapłacono zewnętrznym kancelariom – umowy z nimi pochłonęły blisko 64 mln zł, czyli niemal 53 proc. ogółu wydatków przeznaczonych na ten cel.

NIK pod kątem wydatków na usługi prawnicze zbadała 12 urzędów. Tylko w jednym – Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu – obsługa prawna prowadzona była wyłącznie przez jego pracowników. Pozostałe jednostki, czyli Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego oraz dziesięć urzędów miast i gmin korzystało całkowicie lub w części z usług prawniczych firm zewnętrznych. Pięć urzędów zatrudniało do obsługi prawnej własnych pracowników i jednocześnie dodatkowo wynajmowało kancelarie prawne. Natomiast sześć urzędów obsługę prawną w całości zlecało zewnętrznym kancelariom prawnym.

Prowizje prawników wynosiły nawet do 30 proc. odzyskanej kwoty, w jednej z gmin kancelaria oprócz 30-procentowej prowizji zastrzegła sobie jeszcze dodatkowe wynagrodzenie wynoszące aż 50 proc. z tytułu otrzymanych przez Gminę odsetek lub uzyskanego oprocentowania nadpłaty.

We wnioskach z tej kontroli NIK postulowała m.in. udzielanie zamówień na usługi prawnicze z uwzględnieniem określonych w 44 ust. 3 pkt 1 Ufp (ustawy o finansach publicznych) zasad należytego zarządzania finansami publicznymi, m.in. przez udzielanie tych zamówień zgodnie z przyjętymi regulacjami wewnętrznymi celem zapewnienia efektywnego i gospodarnego dokonywania wydatków publicznych

5. Kontrola wydatków spółek z udziałem Skarbu Państwa na działalność sponsoringową, medialną i usługi doradcze (obejmująca lata 2015–2017; informacja NIK z sierpnia 2018 r.) wykazała zjawisko utrzymywania się korupcyjogennej dowolności postępowania przy zlecaniu usług

doradczych, a także medialnych, ale też sygnalizowała pewną poprawę sytuacji w tym zakresie. W 19 spośród 20 skontrolowanych spółek ustanowiono wewnętrzne, korporacyjne zasady i procedury prowadzenia działalności sponsoringowej. Wszystkie podmioty zlecały usługi doradcze i medialne na podstawie odrębnych zasad lub w ramach ogólnych zasad zakupu usług, towarów, dostaw i robót budowlanych. NIK pozytywnie ocenia fakt, że regulacje te stwarzały przesłanki do uzyskiwania celów promocyjnych adekwatnych do poziomu finansowego zaangażowania sponsorskiego oraz do osiągnięcia efektów związanych z zakupem usług.

Tym niemniej w 13 spółkach zaniechania lub działania niezgodne z wewnętrznymi przepisami spowodowały ryzyko niegospodarności, a w przypadku trzech umów doprowadziły do niegospodarnego wydatkowania ponad 659,8 tys. zł. Szczególne ryzyka powstawały w wyniku nieskutecznej kontroli zarządczej w obszarze zawierania i realizacji umów. Były to: prowadzenie sponsoringu bez zawarcia stosownej umowy; eliminujące konkurencję, imienne wskazanie wykonawców usług w regulacjach wewnętrznych; stwarzanie niektórym wykonawcom uprzywilejowanych warunków realizacji zleceń oraz brak należytych rozliczeń wykonanych prac.

We wnioskach po tej kontroli NIK postulowała doprowadzenie przez działania przedstawicieli Skarbu Państwa w radach nadzorczych spółek do ścisłej kontroli przestrzegania przez zarządy wewnętrznych uregulowań, dotyczących działalności sponsoringowej oraz zakupów usług doradczych i medialnych, a także podjęcie przez przedstawicieli w Radzie Polskiej Fundacji Narodowej działań zapewniających bieżące otrzymywanie pełnych informacji o zrealizowanych, bieżących i planowanych działaniach tej Fundacji oraz o sposobie rozdysponowania środków wpłacanych przez Fundatorów.

Zagrożenie korupcją w zakresie lokalizacji inwestycji, wydawania pozwoleń budowlanych i funkcjonowaniu nadzoru budowlanego

6. Kontrola wydawania pozwoleń na budowę oraz użytkowanie budynków budownictwa wielorodzinnego w latach 2013–2015 (informacja NIK z marca 2016 r.)

Kontrola ta wykazała dowolność postępowania administracji architektoniczno – budowlanej oraz nadzoru budowlanego przy wydawaniu pozwoleń na budowę i pozwoleń na użytkowanie domów wielorodzinnych. Inwestorzy ubiegający się w urzędach miast o pozwolenie na budowę nie zawsze mogą liczyć na równe traktowanie, jasne zasady czy możliwości przedstawienia swoich racji. Powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego zaniedbywały obowiązek rzetelnej kontroli zgodności z prawem i bezpieczeństwa budowli przed wydaniem pozwolenia na jej użytkowanie. Problemem jest brak odpowiednio przygotowanych kadr oraz nieprzestrzeganie przepisów.

NIK sprawdziła realizację zadań związanych z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę i decyzji o pozwoleniu na użytkowanie budynków mieszkalnych wielorodzinnych w sześciu urzędach dużych miast oraz sześciu powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego.

NIK stwierdziła m. in. stosowanie niejednorodnych kryteriów oceny zamierzeń inwestycyjnych oraz różnego rozstrzygnięcia spraw o podobnym charakterze. Nieprawidłowości takie wystąpiły w Warszawie i we Wrocławiu. Takie postępowanie zawiera cechy korupcyjnej dowolności postępowania.

NIK rekomendowała Ministrowi Infrastruktury i Budownictwa wprowadzenie rozwiązań systemowych, które wzmocnią kadrowo i merytorycznie powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego.

NIK zaleciła także zmiany rozporządzenia dotyczącego wzorów wniosków, m. in. wprowadzając możliwość fakultatywnego prowadzenia przez inspektoraty ewidencji w formie elektronicznej.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego powinien zadbać o podniesienie jakości nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego oraz wydawaniem decyzji administracyjnych przez powiatowe inspektoraty.

7. Kontrola nadzoru nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym w nadmorskich miejscowościach turystycznych (obejmująca lata 2013–2015; informacja NIK z lutego 2016 r.) wykazała korupcjogenną słabość nadzoru i kontroli nad inwestycjami budowlanymi w pasie nadbrzeżnym. Inwestycje takie mogą powstawać w sposób przypadkowy i nieprzewidywalny. Nie ma bowiem planowania przestrzennego na terenach przylegających do brzegu morskiego. Aż 80 proc. tego terenu nie było objęte planami zagospodarowania, dzięki czemu można było tam budować na podstawie indywidualnych decyzji administracyjnych. Stwierdzono również liczne przypadki samowoli budowlanych.

Kontrola wykazała ponadto, że organy wykonawcze gmin i powiatów nie określiły jasnych i przejrzystych zasad udostępniania nieruchomości w sezonie letnim, zwłaszcza atrakcyjnych terenów plaż i ich okolic, przeznaczonych na prowadzenie działalności sezonowej. Stwierdzono przypadki stosowania nawet ośmiokrotnie niższych stawek bez uzasadnienia. W ocenie Izby brak klarownych zasad udostępniania nieruchomości zwiększa ryzyko korupcji.

We wnioskach z tej kontroli NIK wskazała, że najskuteczniejszą gwarancją odpowiedniego kształtowania ładu przestrzennego jest objęcie obszaru pasa nadbrzeżnego miejscowymi planami zagospodarowania. Ich brak stwarza zagrożenie dla ładu przestrzennego oraz ogranicza możliwość jego kształtowania przez organy gmin i społeczność lokalną. Posiadanie przez gminy miejscowych planów miałoby istotny wpływ na wyeliminowanie nadużyć w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Bezpośredni wpływ na realizację tego zadania mają organy gmin.

NIK zwraca także uwagę na brak obowiązku sporządzania wykazu nieruchomości zlokalizowanych w pasach technicznym i ochronnym: przepisy nie nakładają takiego wymogu na organy administracji publicznej, informacji w takim zakresie nie zawiera również powiatowa ewidencja gruntów i budynków, która stanowi bazę danych zarówno dla inwestorów, gmin, organów administracji architektoniczno-budowlanej, jak i nadzoru budowlanego. Tymczasem brak szczegółowych danych o lokalizacji nieruchomości w pasie nadbrzeżnym, utrudnia realizację ustawowych obowiązków mających na celu ochronę tego obszaru, w sposób określony w ustawach o obszarach morskich i gospodarce nieruchomościami.

8. Kontrola prawidłowości wykonywania kontroli i skuteczności postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego w latach 2015–2018 (informacja NIK z czerwca 2019 r.) wykazała korupcjogenną słabość systemu kontroli prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego.

Skala i charakter stwierdzonych nieprawidłowości uzasadniają ocenę, iż kontrolowane Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego i Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego nie prowadziły prawidłowo i skutecznie postępowań kontrolnych i egzekucyjnych. W przypadku postępowań kontrolnych stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły opóźnień w ich wszczynaniu, przy czym miały one istotny wpływ na prawidłowość i skuteczność prowadzonych postępowań egzekucyjnych. Skuteczność postępowań egzekucyjnych w zbadanej próbie (347 zbadanych spraw) kształtowała się

na poziomie 40,3%. NIK zwraca także uwagę na brak usystematyzowanego podejścia do wykrywania samowoli budowlanych, które powinno uwzględniać korzystanie z innych źródeł informacji, niż tylko skargi, i zwiększyć skuteczność reagowania na takie przypadki.

We wnioskach z tej kontroli NIK wskazała m.in. na potrzebę wzmocnienia roli organów nadzoru budowlanego w realizacji zadań i obowiązków związanych z nadzorem i kontrolą przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych, dających większą niezależność organom nadzoru budowlanego od organów administracji publicznej szczebla wojewódzkiego i powiatowego; dostosowujących organizacyjnie i kadrowo organy nadzoru budowlanego do skali oraz zakresów realizowanych zadań nałożonych ustawą Prawo budowlane, umożliwiających prowadzenie w szerszym zakresie planowych kontroli przestrzegania i stosowania przepisów Prawa budowlanego oraz działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego niższego szczebla.

Ryzyko korupcji przy wydawaniu koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż

9. Kontrola udzielania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż miedzi i węglowodorów, w tym gazu łupkowego (obejmująca lata 2008–2016; informacja NIK z sierpnia 2017 r.).

Kontrola ta ujawniła korupcjogenną dowolność postępowania przy udzielaniu koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż.

Kontrola objęła swoim zakresem działalność koncesyjną w latach 2008–2016. Kontrola wykazała, że „... Minister Środowiska, jako organ koncesyjny, prowadził postępowania administracyjne w przedmiocie udzielenia, zmiany lub wygaśnięcia koncesji na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie złóż węglowodorów – z naruszeniem przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach oraz ustawy prawo geologiczne i górnicze. W wewnętrznych procedurach obowiązujących w Ministerstwie Środowiska, dotyczących rozpatrywania wniosków o udzielenie koncesji na poszukiwanie i/lub rozpoznawanie złóż kopalin (z wyłączeniem węglowodorów), nie określono kryteriów oceny wniosków składanych przez podmioty ubiegające się o udzielenie koncesji, pozostawiając organowi koncesyjnemu dowolność określenia w trakcie trwania procedury hierarchii i udziału wagowego poszczególnych kryteriów ich oceny. Możliwość dowolności działań w ramach uznania administracyjnego stwarza ryzyko korupcji w tym obszarze. O niewłaściwej pracy Ministerstwa w prowadzeniu postępowań administracyjnych dotyczących koncesji na złoża miedzi, świadczą wyroki sądów administracyjnych, które rozpatrywały skargi na decyzje Ministra Środowiska. W przypadku pięciu postępowań sądy uchyliły zaskarżone decyzje...”

W informacji z 2017 r. NIK stwierdziła również, że „... dostrzega zainicjowanie działań, w dziedzinie kontrolowanej działalności, przez obecnego Ministra Środowiska, po objęciu przez niego stanowiska w listopadzie 2015 r., polegających na podjęciu prac nad projektem ustawy o Polskiej Służbie Geologicznej oraz nad zmianą przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Jakkolwiek ocena skuteczności tych działań możliwa będzie dopiero w dalszej perspektywie czasu...”

Usprawnienie funkcjonowania administracji skarbowej i zmniejszenie ryzyka korupcji związanej z wyłudzeniem podatku VAT

10. Kontrola przeciwdziałania wprowadzania do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne (informacja NIK z marca 2016 r., okres działalności objętej kontrolą: 2014–30 czerwca 2015) wykazała, że dotychczasowe sposoby przeciwdziałania wyłudzeniu VAT-u na podstawie fikcyjnych faktur okazały się nieskuteczne. Nie pomagało nawet niezwykle trafne typowanie nieuczciwych podmiotów przez organy kontroli skarbowej. Należnych podatków nie udaje się odzyskać, luka podatkowa utrzymuje się na wysokim poziomie, a zamiast przestępców udaje się odnaleźć jedynie tzw. słupy. NIK wskazywała, że konieczne jest pilne wprowadzenie skojarzonych działań, wykorzystujących jednocześnie siłę różnych narzędzi, dobranych przez Ministra Finansów do specyfiki polskiego rynku.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła skuteczność działań Ministra Finansów i podległych mu organów w zwalczaniu oszustw podatkowych polegających na wprowadzaniu do obrotu faktur dokumentujących czynności fikcyjne w celu wyłudzenia podatku VAT ponieważ:

- rozwiązania systemowe były i są nadal niewystarczające dla skutecznego zwalczania oszustw podatkowych związanych z wykorzystywaniem faktur fikcyjnych;
- Minister Finansów nie zaproponował w kolejnych już modyfikacjach prawa podatkowego wystarczających regulacji i mechanizmów, które uszczelnilyby obowiązujący system;
- działania organów skarbowych, aczkolwiek rzetelne i trafne, w wykrywaniu oszustw były nieskuteczne i spóźnione bowiem nie ustalały faktycznych organizatorów oszustw podatkowych i nie wyegzekwowały wymierzonych podatków;
- nastąpił gwałtowny wzrost zaległości w VAT, będący konsekwencją: z jednej strony wzrostu kwot w wykrytych fakturach fikcyjnych, a z drugiej – niskiej skuteczności odzyskiwania wymierzonych podatków; zaległości te na przestrzeni 1,5 roku wzrosły prawie trzykrotnie z około 5 do ponad 14 mld złotych;
- możliwości odzyskania wymierzonych należności z VAT z fikcyjnych faktur są nadal niewielkie, sięgają jedynie ok. 1,3 proc. wymierzonych kwot; jest to konsekwencją zupełnie nieskutecznej egzekucji, spowodowanej brakiem jakiegokolwiek majątku osób i firm wykorzystywanych do tych oszustw oraz konsekwencją trudności z ustaleniem faktycznych ich organizatorów.

Duża łatwość w dokonywaniu oszustw podatkowych niosła też w sobie ryzyko korupcji, związane ze słabością systemu kontroli podatkowych.

11. Kontrola przeciwdziałania wyłudzeniom podatku VAT (informacja NIK z kwietnia 2018 r., obejmująca okres działalności 2016–I półrocze 2017 r.) wykazała radykalną poprawę sytuacji w tym zakresie. Kontrola ta wykazała pozytywny przykład zmniejszenia zagrożenia korupcją w działalności aparatu skarbowego w związku z oszustwami dot. podatku VAT.

NIK stwierdziła „...poprawę skuteczności działania aparatu skarbowego w zapobieganiu wyłudzeniom podatku VAT. Świadczy o tym osiągnięty w 2017 r. wyraźny wzrost dochodów z podatku od towarów i usług, który był efektem dobrej koniunktury w gospodarce, jak i poprawy ściągalności tego podatku. Minister Finansów rzetelnie rozpoznawał zagrożenia i konsekwentnie wdrażał zmiany w zakresie podatku od towarów i usług mające na celu przeciwdziałanie wyłudzeniom tego podatku. W kontrolowanym okresie, od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2017 r., wprowadzony został sze-

roki pakiet zmian legislacyjnych i organizacyjnych. Minister Finansów zaproponował także kolejne rozwiązania mające na celu ograniczenie wyłudzeń podatku od towarów i usług, takie jak mechanizm podzielonej płatności, system teleinformatyczny izby rozliczeniowej, centralny rejestr faktur. Oprócz rozwiązań prawnych stopniowo wprowadzane były narzędzia informatyczne, umożliwiające organom administracji skarbowej sprawniejsze weryfikowanie, zarówno na poziomie centralnym jak i lokalnym, danych wykazywanych w deklaracjach VAT i ewidencjach zakupu i sprzedaży VAT...”

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zastosowane przez Ministra Finansów w latach 2010–2015 środki przeciwdziałania i zwalczania zjawisk powodujących istotny ubytek dochodów podatkowych, były niewystarczające aby poprawić skuteczność realizacji dochodów z podatku VAT. Luka VAT w Polsce wynosiła w tym okresie przeciętnie 24%, podczas gdy średnio w UE 14%¹². Skuteczność działania Ministra Finansów i podległych mu organów w zakresie przeciwdziałania wprowadzania do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne za okres od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. została przez NIK oceniona negatywnie, po kontroli przeprowadzonej w II półroczu 2015 r. Znaczny wzrost skuteczności realizacji dochodów osiągnięty został dopiero w latach 2016–2017. Wielkość dochodów z VAT zrealizowanych w 2018 r. świadczy o utrzymaniu się tej tendencji. Wzrost dochodów nastąpił w warunkach dobrej sytuacji gospodarczej oraz poprawy ściągальności podatku VAT będącej efektem wprowadzonego w latach 2015–2018 szerokiego pakietu zmian legislacyjnych i organizacyjnych mających na celu poprawę dyscypliny podatkowej oraz skuteczności działania aparatu skarbowego.

Jak stwierdziła NIK, jedną z ważniejszych zmian było wprowadzenie obowiązku comiesięcznego przesyłania przez podatników informacji o prowadzonej ewidencji zakupu i sprzedaży VAT w postaci jednolitego pliku kontrolnego (JPK_VAT) oraz obowiązku przesyłania na żądanie organu podatkowego całości lub części ksiąg podatkowych oraz dowodów księgowych. Na podstawie danych z JPK_VAT w Ministerstwie Finansów prowadzono analizy w celu identyfikacji podmiotów podejrzanych o nieprawidłowości w rozliczeniach podatkowych, w szczególności o udział w oszustwach karuzelowych. Analizowane były przede wszystkim podmioty, które wykazywały wysokie zwroty podatku VAT (powyżej założonej kwoty).

Wprowadzono także pakiet paliwowy modyfikujący zasady rozliczania podatku VAT z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych oraz pakiet przewozowy uruchamiający system monitorowania drogowego przewozu towarów wrażliwych. Według analiz Ministerstwa Finansów, w efekcie wprowadzenia pakietów paliwowego i energetycznego oraz pakietu przewozowego, podmioty posiadające koncesję na obrót paliwami i składające pliki JPK_VAT wpłaciły w I półroczu 2017 r. podatek VAT wyższy o około 2,5 mld zł niż w I półroczu 2016 r.

Od 1 marca 2017 r. zaczął funkcjonować nowy model administracji skarbowej – Krajowa Administracja Skarbowa, która powstała z połączenia administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej. Celem zmiany było m.in. zwiększenie efektywności współpracy wszystkich organów administracji skarbowej, usprawnienie przepływu informacji i w rezultacie zwiększenie skuteczności tych służb w zwalczaniu oszustw podatkowych. Dzięki m.in. KAS wykryto karuzele podatkowe, w których brało udział co najmniej 170 firm polskich i 55 zagranicznych, zatrzymano 13 członków grupy przestępczej, która wyłudziła 124 mln zł VAT oraz udaremniono wyłudzenie zwrotu 160 mln zł podatku.

Należy w związku z tym stwierdzić, że poprzez radykalne wzmocnienie systemu kontroli podatkowej zasadniczo zmniejszyło się ryzyko korupcji przy egzekwowaniu dochodów z podatku VAT.

Korupcjogenny dobór firm do ochrony jednostek wojskowych

12. Kontrola gospodarowania mieniem w jednostkach wojskowych o niskim wskaźniku rozwinięcia (obejmująca lata 2014–2016; informacja NIK z września 2017 r.), wykazała korupcjogenną dowolność postępowania w zakresie zawierania i realizacji przez jednostki wojskowe umów z SUFO (Specjalistyczne Uzbrojone Formacje Ochronne czyli wewnętrzne służby ochrony oraz przedsiębiorcy, którzy uzyskali koncesje na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia,)

Kontrola ujawniła nieprawidłowości polegające na „... zastosowaniu nieprawidłowego trybu udzielenia zamówienia na ochronę jednostek wojskowych w trzech z pięciu skontrolowanych Wojskowych Oddziałach Gospodarczych (WOG), wskutek czego wydatkowano kwotę 14 mln zł niezgodnie z przepisami Prawa zamówień publicznych. Ponadto, w jednym WOG, w trakcie realizacji zamówienia na ochronę obiektów wojskowych, niezgodnie z art. 144 ust. 1 Prawa zamówień publicznych dokonano zmian dwóch zawartych umów i w sposób opieszwały dochodzono zapłaty kary umownej w kwocie 8 445,4 tys. zł oraz wypłaty gwarancji należytego wykonania umowy na kwotę 1 407,5 tys. zł. ... Ustalenia kontroli wskazują, że MON nie realizował nadzoru nad działalnością SUFO w zakresie wynikającym z art. 44 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, przy czym zauważyć należy, że powyższe zagadnienia już w trakcie kontroli stało się przedmiotem inicjatywy MON, zmierzającej do zmiany obowiązujących przepisów polegającej na powierzeniu Żandarmerii Wojskowej sprawowania nadzoru nad SUFO...”

We wnioskach z tej kontroli NIK zwracała się m.in. o podjęcie działań zmierzających do określenia i wdrożenia docelowego modelu ochrony, który zapewni poszczególnym rodzajom jednostek optymalną ochronę i ciągłość realizacji procesu szkolenia żołnierzy, wnioskowała też o wzmocnienie nadzoru nad działalnością SUFO.

Dowolność postępowania i konflikt interesów w dotowaniu organizacji pozarządowych

13. Kontrola współpracy Ministerstwa Obrony Narodowej z organizacjami proobrobnymi (obejmująca lata 2014–2017; informacja NIK z grudnia 2018 r.).

Kontrola ujawniła korupcjogenną dowolność postępowania, przypadek konfliktu interesów oraz słabość systemu kontroli w zakresie finansowania współpracy MON z pozarządowymi organizacjami pro-obrobnymi.

Izba stwierdziła, że „... Negatywnie oceniono zlecenie zadań organizacjom pozarządowym i innym partnerom społecznym, w tym pro-obrobnym, przez Ministra Obrony Narodowej i ich finansowanie w formie udzielanych dotacji, w szczególności w zakresie realizacji umów i osiągnięcia założonych rezultatów, a także rozliczania środków pochodzących z dotacji. Stwierdzono m.in. nieprawidłowości w zakresie: planowania oraz wyboru zadań finansowanych dotacją; merytorycznej oceny ofert; zawierania umów dotacyjnych; zatwierdzania sprawozdań rzeczowo-finansowych. Stwierdzono także występowanie mechanizmów korupcjogennych poprzez np. skupienie nadmiaru kompetencji w ręku jednego urzędnika, dowolności w podejmowaniu decyzji, lekceważeniu procedur, doku-

mentacji i sprawozdawczości, nierównym dostępie do informacji, braku odpowiedzialności osobistej i słabości kontroli wewnętrznej....”

Konflikt interesów stwierdzony w tej kontroli polegał na tym, że „... W procesie zlecenia zadań przez Ministra ON, udzielania i rozliczania dotacji ten sam pracownik... wykonywał czynności w zakresie: przygotowania dokumentacji otwartego konkursu ofert, przygotowywania i prowadzenia dokumentacji Komisji ds. zlecenia zadań w zakresie obronności, przygotowywania projektów umów na wykonanie zadania publicznego zlecanego organizacji pozarządowej, weryfikowania sprawozdań z realizacji zleconych zadań publicznych oraz podejmowania działań niezbędnych do przyjęcia sprawozdań pod względem rachunkowym i merytorycznym, opracowywania w tym zakresie informacji, analiz i wniosków, czynnego udziału w procesie planowania, finansowania, wykonywania nadzoru i kontroli realizacji zadań publicznych zleczanych przez Ministra Obrony Narodowej, w tym w szczególności prowadzenie kontroli merytorycznych i finansowych. Na takie kumulowanie uprawnień uwagę zwracało Biuro Audytu Wewnętrznego MON już w 2015 r. ...”

We wnioskach z tej kontroli NIK stwierdziła, że jeżeli Minister Obrony Narodowej widzi celowość dalszego szkolenia członków organizacji proobronnych lub potrzebę włączenia organizacji proobronnych w system obronny państwa, to należałoby opracować nową koncepcję oraz wdrożyć stosowne regulacje prawne dotyczące ich miejsca i roli w tym systemie.

Ważny sygnał o zagrożeniu korupcją w procedurach adopcji dzieci

14. Kontrola wykonywania zadań przez ośrodki adopcyjne w latach 2015–2017 (informacja NIK z czerwca 2018 r.) wykazała poważne mechanizmy korupcjogenne przy bardzo wrażliwej społecznie problematyce adopcyjnej.

Izba wskazała, że „... Realizacja procedur adopcyjnych z uwagi na swój charakter – działalność na styku interesu prywatnego i publicznego oraz znacząco mniejsza od zapotrzebowania liczba dzieci, szczególnie o dobrym stanie zdrowia i niskim wieku, które mogą być adoptowane – stanowi obszar potencjalnie zagrożony korupcją.

Istniejące ramy prawne są niewystarczające dla zapewnienia spójnego funkcjonowania systemu adopcyjnego w Polsce. W skali państwa nie określono bowiem jednolitych wymogów jakościowych ani kryteriów wykonywania zadań, co powoduje, że praktyka adopcyjna znacząco różni się w poszczególnych ośrodkach. Ośrodki ustalają własne zasady, wykraczające poza uregulowania ustawowe, np. w kwestii dokumentacji wymaganej od kandydatów, uznawalności szkoleń, kryteriów kwalifikacyjnych. Nie ma jednolitych zasad kojarzenia dzieci z kandydatami na rodziców. Nie ma również procedur odwoławczych, które pozwalają na zweryfikowanie niekorzystnych rozstrzygnięć podejmowanych przez ośrodki wobec kandydatów na rodziców adopcyjnych. Tylko w części skontrolowanych ośrodków prowadzono monitoring losów przysposobionych dzieci. Obowiązek prowadzenia takiego monitorowania nie wynika jednak z przepisów prawa. Zarządzanie systemem adopcyjnym w Polsce utrudnia fakt, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie uruchomiło ogólnopolskiego systemu teleinformatycznego (Centralnej Aplikacji Statystycznej) do obsługi procedur adopcyjnych.

W związku z ustaleniami kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o podjęcie przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej działań zmierzających do przeprowadzenia, we współpracy

z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym, analizy rozwiązań prawnych i organizacyjnych mających na celu wyeliminowanie mechanizmów sprzyjających korupcji w funkcjonowaniu ośrodków adopcyjnych oraz wprowadzenia niezbędnych zmian prawnych lub organizacyjnych.

Słabość kontroli w systemie egzaminów zewnętrznych

15. Kontrola systemu egzaminów zewnętrznych w oświacie (informacja NIK z sierpnia 2019 r.).

Kontrola ta, obejmująca swoim zakresem działalność w latach 2014–2018 wykazała, że w odpowiedzi na wyniki kontroli NIK z 2014 r. Centralna Komisja Egzaminacyjna podjęła działania, które przyczyniły się do usprawnienia systemu egzaminów zewnętrznych. Od 2015 r. wdrożono jednolitą procedurę wglądu do arkuszy egzaminacyjnych i weryfikacji prac uczniów, a od 2016 r. wprowadzany jest nowy sposób przygotowania arkuszy egzaminacyjnych.

Mimo to niektóre mechanizmy korupcjogenne w systemie egzaminów nadal nie zostały wyeliminowane. Izba stwierdziła, że „... Nadal nie funkcjonuje mechanizm pozwalający na porównywanie wyników egzaminów, brakuje też zasady weryfikacji wszystkich arkuszy egzaminacyjnych sprawdzonych w danej sesji przez egzaminatora, który błędnie sprawdził pracę. Fiaskiem okazały się dwa projekty, na które wydatkowano z budżetu państwa ponad 57 mln zł: e-ocenie i banki zadań...”

Nadto „... Centralna Komisja Egzaminacyjna nie ustaliła otwartego katalogu kryteriów decydujących o unieważnianiu egzaminu w sytuacji, gdy uczeń niesamodzielnie rozwiązał zadanie egzaminacyjne lub gdy zaszło takie podejrzenie, bo np. w pracy występowały jednakowe sformułowania sugerujące współpracę między uczniami. Zdaniem NIK katalog taki pozwoliłby egzaminatorom na pełniejszą i bardziej dogłębną ocenę sprawdzanych prac, w tym na ujawnianie nieuczciwych praktyk uczniów...”

Nieprzejrzyste umarzanie zaległości podatkowych przez gminy

16. Kontrola umarzania zaległości podatkowych przez organy wykonawcze gmin (informacja NIK z października 2018 r.) wykazała, że w latach 2014–2017 organy wykonawcze gmin umorzyły zaległości podatkowe w łącznej kwocie 505 mln zł.

NIK negatywnie oceniła sposób prowadzenia przez organy wykonawcze gmin postępowań w sprawie umarzania zaległości podatkowych. W znacznej mierze postępowania te prowadzono bowiem nierzetelnie i niezgodnie z prawem. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły zwłaszcza: naruszenia ustawowych przesłanek stosowania ulg, prowadzenia postępowań w sposób nieodpowiadający w pełni wymogom ww. ustawy m.in. w zakresie gromadzenia materiału dowodowego, niewywiązywania się z obowiązków w zakresie terminów załatwienia spraw i jawności prowadzonych postępowań, jak również sporządzania decyzji, które nie zawierały istotnych elementów. Na 1 866 poddanych kontroli postępowań podatkowych w sprawach umorzenia zaległości w łącznej kwocie 43,1 mln zł nieprawidłowości wystąpiły w 672 postępowaniach (36%) dotyczących umorzenia łącznie 22,4 mln zł, stanowiących ponad połowę objętych badaniem kwot. Wprawdzie prawidłowo przeprowadzono 64% badanych postępowań, jednak znaczna ich część dotyczyła odmowy przyznania ulg. W większości skontrolowanych gmin nierzetelnie realizowano również obowiązek sporządzania i udostępniania informacji o osobach fizycznych, prawnych oraz jednostkach organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym umorzono zaległości podatkowe. Błędy polegające m.in. na nieupublicznianiu informacji o części podmiotów, którym umorzono zaległości podatkowe,

lub też na podawaniu niewłaściwych kwot umorzeń stwierdzone zostały w 44 spośród 144 objętych badaniem wykazów.

Stwierdzony podczas badań kontrolnych stan faktyczny wskazuje, że w dalszym ciągu powtarzają się ujawnione w toku poprzednich kontroli NIK nieprawidłowości w zakresie udzielania ulg podatkowych. Ryzyko wydania wadliwej decyzji o przyznaniu ulgi, udzielonej w wyniku nierzetelnego postępowania podatkowego jest duże. Bardzo rzadko są one weryfikowane przez organy wyższego stopnia (samorządowe kolegium odwoławcze czy sąd administracyjny) ze względu na niewielką liczbę odwołań od takich decyzji. Fakt ten, a także dowolność w podejmowaniu rozstrzygnięć, lekceważenie procedur oraz słabość kontroli wewnętrznej wskazują na możliwość występowania w tym obszarze mechanizmów korupcyjnych. Izba zwraca również uwagę na przyczyny występujących nieprawidłowości. Ujawnione nieprawidłowości jednostki kontrolowane wyjaśniały m.in. działaniem w ramach uznania administracyjnego, które nie jest niczym ograniczone z uwagi na niedookreślone w przepisach klauzule generalne, „przeoczeniem”, „niedopatrzaniem”, „nadmiarem obowiązków służbowych” czy też niezajomością lub błędną interpretacją przepisów. Świadczy to o nierzetelnym wykonywaniu obowiązków przez pracowników urzędów prowadzących badane sprawy, przy jednoczesnym tolerowaniu takiego stanu przez przełożonych. Skala stwierdzonych nieprawidłowości wskazuje również, że w skontrolowanych jednostkach zawodne były ustanowione systemy kontroli zarządczej. Przyjęte rozwiązania nie zapobiegły bowiem nieprawidłowej realizacji zadań.

Organy podatkowe gmin, często przekonane, iż działają w ramach niczym nieograniczonego uznania administracyjnego, umarzają zaległości mimo braku podstaw faktycznych i prawnych umożliwiających podjęcie takiej decyzji. W rezultacie postępowanie takie prowadzi do niczym nieuzasadnionego uprzywilejowania wybranych podmiotów.

Jako dobrą praktykę Najwyższa Izba Kontroli wskazała powołanie przez prezydenta Piły „Kolegium” jako zespołu pełniącego funkcje doradcze i opiniujące przy rozpatrywaniu wniosków o umorzenie zaległości podatkowych. Po zebraniu kompletnego materiału dowodowego rozstrzygnięcia w sprawach przyznania lub odmowy przyznania ulg organ podatkowy podejmował na posiedzeniach „Kolegium” (zespołu doradczego). Przebieg tych posiedzeń był protokołowany. W ocenie NIK przyjęte rozwiązanie pozytywnie wpłynęło na prawidłowość prowadzonych postępowań, co potwierdziły wyniki kontroli.

Izba wnioskowała, na podstawie wyników tej kontroli, o rozważenie przez organy wykonawcze gmin powołania zespołów doradczych (działających na zasadzie kolegalności) bądź wdrożenia procedur wewnętrznych, wspierających te organy w toku postępowań podatkowych.

Ryzyko korupcji związane z wypłatą zawyżonych wynagrodzeń

17. Kontrola odpraw dla kadry kierowniczej w strategicznych spółkach Skarbu Państwa w latach 2011–2017 (informacja NIK z czerwca 2019 r.) wskazuje na możliwość uzyskiwania nienależnych korzyści prywatnych kosztem majątku publicznego (a więc w istocie możliwość korupcji) związana z uzyskiwaniem nienależnych wynagrodzeń przez kadre kierowniczą niektórych spółek Skarbu Państwa

Część odpraw i odszkodowań z tytułu zakazu konkurencji w skontrolowanych spółkach Skarbu Państwa nie miało ekonomicznego uzasadnienia. NIK sprawdziła wysokość świadczeń wypłacanych kadrze kierowniczej, w tym m.in. członkom zarządów tych spółek w latach 2011–2017.

Podstawowym źródłem stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości było nagminne wykorzystywanie przez rady nadzorcze możliwości stworzonych przez jeden z artykułów tzw. ustawy kominowej. Pozwalał on na zatrudnianie członków zarządu na podstawie kontraktów menedżerskich, które nie ograniczały wysokości wynagrodzeń, w przeciwieństwie do umów o pracę. Pensje osób, którym taką właśnie umowę zamieniano na kontrakt zwiększały się nawet ponad czterokrotnie, a co za tym idzie zwiększała się wysokość naliczanych na ich podstawie odpraw i innych świadczeń (jeśli pensja wzrastała o 10 tys. zł, to trzymiesięczna odprawa o 30 tys., a wypłaty z tytułu zakazu konkurencji nawet o 120 tys. zł). Co prawda świadczenia te były wypłacane zgodnie z przyjętymi przez spółki zasadami, niemniej jednak zdaniem NIK, przy ustalaniu ich wysokości w wielu przypadkach brakowało i merytorycznego, i ekonomicznego uzasadnienia.

Jak ustaliła NIK, np. w latach 2011–2015 w badanych spółkach Skarbu Państwa wysokość wynagrodzeń kadry kierowniczej rosła mimo pogarszających się wyników finansowych firm: wartość łącznych przychodów ze sprzedaży obniżyła się z niemal 255,2 mld zł w 2012 r. do niemal 183,5 mld zł w 2016 r., tj. o 28,1%, zaś wynik finansowy netto zmniejszył się – z zysku w kwocie prawie 30,5 mld zł w 2011 r. do straty w wysokości 204,4 mln zł w 2015 r.

Brak powiązania między wysokością wynagrodzeń i co za tym idzie odpraw, a wynikami ekonomiczno-finansowymi firm był szczególnie widoczny w tych spółkach, w których pensje członków zarządu były ustalane właśnie z wyłączeniem ograniczeń zawartych w ustawie kominowej obowiązującej do września 2016 r. Sytuacja zaczęła się stopniowo poprawiać po wprowadzeniu ustawy o wynagrodzeniach zarządu, która weszła w życie 9 września 2016 r. zakładającej istotne ograniczenia, zarówno co do możliwości kształtowania wysokości pensji kadry kierowniczej, jak i odpraw czy odszkodowań z tytułu zawieranych umów o zakazie konkurencji.

Korupcjogenna słabość systemu kontroli na granicy państwowej

18. Kontrola transgranicznego przemieszczania odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską (informacja NIK z lipca 2019 r.).

Kontrola wykazała, że zaledwie 8% transportów odpadów przewiezionych przez granicę z Ukrainą między styczniem 2015 r., a czerwcem 2019 r. było szczegółowo kontrolowanych. Odprawy pozostałych polegały głównie na weryfikacji dokumentów przewozowych. Część odpadów z tzw. listy „zielonej”, czyli innych niż niebezpieczne, choć wjechała do Polski tylko tranzytem, mogła nigdy nie opuścić naszego kraju i zasilić nielegalne wysypiska albo utworzyć nowe. To oznacza, że wbrew ratyfikowanej niemal 30 lat temu Konwencji bazylejskiej, nie zapewnialiśmy skutecznej kontroli odpadów przekraczających polsko-ukraińską granicę. Zdaniem NIK, nie był to jednak efekt zaniedbań, a skutek nieprecyzyjnych przepisów i braku odpowiedniego sprzętu na przejściach.

Odpady są traktowane na granicy jak towary. W badanym przez NIK okresie, na przejściach z Ukrainą, a więc na granicy Unii Europejskiej oględzinom lub rewizji poddano maksymalnie 14% transportów towarów wywożonych z Polski (w tym odpadów) oraz najwyżej 25% wwożonych do kraju (w tym odpadów). Kontrola szczegółowa samych odpadów nie przekroczyła 8% transportów.

Dlaczego tak się działo? W przepisach UMPO, czyli w ustawie o *międzynarodowym przemieszczaniu odpadów* z 2007 r. ani Służbie Celno-Skarbowej, ani Straży Granicznej nie przypisano obowiązku przeprowadzenia fizycznej kontroli każdego transportu odpadów jaki przekracza granicę. Według tych przepisów, Straż Graniczna ma „zapobiegać” nielegalnemu transportowaniu odpadów, a Służba Celno-Skarbowa kontrolować przewożone towary (w tym odpady). Tak więc zgodnie z przepisami, w badanym przez NIK okresie odprawa sprowadzała się głównie do weryfikacji dokumentów każdego transportu, w dodatku podwójnej – obie służby przeprowadzały takie same kontrole: dokumentów dotyczących transportowanych odpadów, przewoźnika i pojazdu, a także jego oznakowania. Żadna ze służb nie miała natomiast obowiązku sprawdzenia czy transport zawiera taką ilość odpadów i taki ich rodzaj, jakie w tych dokumentach zadeklarowano.

Zdaniem NIK, w celu poprawienia skuteczności systemu kontroli na przejściach granicznych, a także jego uszczelnienia, niezbędne są działania: Ministra Klimatu, Ministra Finansów oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Chodzi o doprecyzowanie krajowych przepisów w UMPO – ustawie o *międzynarodowym przemieszczaniu odpadów* oraz o wyposażenie przejść granicznych w niezbędny sprzęt.

- W celu wyeliminowania ryzyka wwozu do Polski, wywozu lub tranzytu innego rodzaju odpadów lub w innych ilościach niż deklarowane w dokumentach przewozowych, NIK proponuje:
- Wprowadzenie obowiązku fizycznej kontroli każdego transportu odpadów (dla którego wymagane są dokumenty przewidziane m.in. przepisami Konwencji bazylejskiej i unijnego rozporządzenia z 2016 r.), wraz z jednoczesnym określeniem sposobu i zakresu takiej kontroli.

19. Kontrola funkcjonowania systemu zwrotu podatku od towarów i usług podróżnym („Tax Free”) na wschodniej granicy RP (okres objęty kontrolą: 2015–I półrocze 2019; informacja NIK z sierpnia 2020 r.).

System zwrotu podatku od towarów i usług podróżnym („Tax Free”) na wschodniej granicy RP nie funkcjonował prawidłowo. Mimo, że organy Krajowej Administracji Skarbowej prowadziły działania kontrolne wobec podróżnych i sprzedawców towarów oraz identyfikowały mechanizmy nadużyć, to działania te nie były w pełni skuteczne. W szczególności, nie było jednolitych dla całej granicy RP metod pozwalających na skoordynowane eliminowanie nadużywania procedury Tax Free do zorganizowanego i rozdrobnionego wywozu znacznych ilości towarów. Sprzyjało to wykorzystywaniu procedury Tax Free niezgodnie z jej przeznaczeniem, oszustwom podatkowym typu „karuzelowego”, zmierzającym do wyłudzenia z budżetu państwa nienależnego zwrotu podatku od towarów i usług oraz nierównemu traktowaniu podróżnych. Zwiększało też poziom zagrożenia korupcją, a także wpływało negatywnie na płynność ruchu granicznego.

Do najistotniejszych barier w kontroli wywozu towarów urzędy skarbowe i urzędy celno-skarbowe zaliczały z reguły brak jednolitych wytycznych i narzędzi informatycznych służących badaniu okazjonalności wywozu oraz jednoznacznej, prawnej definicji wywozu o charakterze handlowym i bagażu osobistego. Ocena jednorazowego wywozu pod tym kątem była więc dokonywana w województwach podkarpackim i lubelskim w oparciu o indywidualny osąd funkcjonariusza, co istotnie zwiększało ryzyko niejednorodności postępowania, nierównego traktowania podróżnych i sprzedawców oraz wystąpienia zjawisk korupcyjnych.

Wśród działań mających na celu ograniczenie ryzyka występowania zjawisk korupcyjnych w ramach procedury Tax Free stosowano w szczególności monitoring wizyjny, losowy przydział funkcjonariuszy do służby, powtórne kontrole na przejściach granicznych. W województwie lubelskim i podkarpac-

kim rozdzielano zadania w procesie potwierdzenia wywozu towarów na dwóch funkcjonariuszy, tj. „rejestratora” dokumentów Tax Free oraz „rewidenta” realizującego kontrole fizyczne towarów, co znajdowało odzwierciedlenie w regulacjach wewnętrznych obowiązujących w UCS. W województwie podlaskim taka zasada nie miała zastosowania do odprawy Tax Free, a wprowadzania danych do systemu „Zwrot VAT dla podróżnych”, jak i kontroli towarów dokonywał ten sam funkcjonariusz.

W świetle ustaleń niniejszej kontroli, NIK za właściwe uznaje podjęte w Ministerstwie Finansów działania zmierzające do wprowadzenia w pełni elektronicznego obiegu dokumentów Tax Free. Wdrożenie tego rozwiązania zgodnie z przyjętymi założeniami powinno istotnie zwiększyć potencjał analityczny organów Krajowej Administracji Skarbowej w ograniczaniu ryzyka nadużyć z wykorzystaniem procedury Tax Free. Zdaniem NIK, dla zmniejszenia podatności systemu Tax Free na nadużycia, konieczne jest także jednocześnie zapewnienie skoordynowanego podejścia do wykładni pojęcia bagażu osobistego, zarówno w aspekcie jednorazowego, jak i powtarzalnego wywozu towarów.

Korupcjogenna słabość kontroli w zarządzaniu odpadami

20. Kontrola postępowania z odpadami komunalnymi po przetworzeniu w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych (okres działalności objęty kontrolą: 1 marca 2017–2019; informacja NIK z marca 2020 r.

W ocenie NIK działania organów administracji publicznej oraz prowadzących instalacje MBP i zarządzających składowiskami odpadów były niewystarczające i nieskuteczne, co powodowało, że zagospodarowanie odpadów powstających w instalacjach MBP było niezgodne z przepisami o odpadach.

Wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska nie przeprowadzali kontroli posiadaczy odpadów, przekazujących odpady nieuprawnionym podmiotom. Nie podejmowali także kontroli, pomimo uzyskanych informacji o nieprawidłowościach w gospodarowaniu odpadami. Kontrolerzy WIOŚ nie pobierali próbek odpadów do badań i nie dokonywali oględzin podczas prowadzonych kontroli u przetwarzających odpady. Organy administracji publicznej nie miały również pełnej wiedzy o pożarach miejsc magazynowania i składowania odpadów, pomimo że u 11 spośród 18 kontrolowanych podmiotów wystąpiły w okresie objętym kontrolą 33 pożary. Brak wiedzy o przyczynach i skali pożarów oraz niepodejmowanie działań zapobiegawczych stwarza warunki dla nielegalnego pozbywania się odpadów, a tym samym do rozwoju tzw. szarej strefy. Nieskuteczna kontrola rynku odpadów przez organy administracji publicznej przyczynia się do degradacji środowiska i stwarza zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi.

IV. PODSUMOWANIE

1. W świetle wyników kontroli NIK opublikowanych w latach 2016–2019 można zauważyć istotne zmniejszenie zagrożenia korupcją w istotnych obszarach funkcjonowania państwa, w szczególności w działalności administracji skarbowej. Uporządkowanie i wzmocnienie systemu kontroli podatkowych miało nie tylko wpływ na wydatne zwiększenie dochodów państwa, zwłaszcza z podatku VAT, ale też spowodowało znaczące zmniejszenie ryzyka zachowań korupcyjnych w działalności związanej z egzekwowaniem podatków.

2. W dalszym ciągu utrzymuje się poważne zagrożenie korupcją związane z korzystaniem przez instytucje publiczne z różnego rodzaju usług doradczych i eksperckich. Kolejne kontrole NIK opisują zjawisko zlecania takich usług w sposób dowolny, nierzadko sięganie po usługi zewnętrzne zbędne dla danej instytucji, możliwe do wykonania siłami własnego personelu, słaby jest też nadzór nad realizacją tego rodzaju usług. Usługi zewnętrzne z łatwością mogą być wykorzystywane do uzyskiwania nielegalnych korzyści prywatnych kosztem majątku publicznego.
3. Podobnym obszarem dużego zagrożenia korupcją pozostaje działalność związana z szeroko pojętym nadzorem budowlanym, to jest lokalizacją inwestycji budowlanych, przeciwdziałaniem samowolom budowlanym itp. Jest tu wiele dowolności postępowania, a system nadzoru i kontroli nie jest skuteczny i nie gwarantuje równego traktowania wszystkich podmiotów objętych nadzorem budowlanym, co może być „pożywką” dla zachowań korupcyjnych.
4. Utrzymuje się też w dalszym ciągu zagrożenie korupcją związane z uznaniowym, a w gruncie rzeczy dowolnym rozdziałem dotacji dla podmiotów niepublicznych, ten problem wykazały na przykład kontrole w MON. Izba nie sugeruje, że doszło tam do konkretnych zachowań korupcyjnych, ale sposób dystrybucji dotacji dla organizacji pozarządowych i słabość systemu kontroli nad ich wykorzystaniem potencjalnie może zachowania korupcyjne ułatwiać.
5. Poważny problem zagrożenia korupcją utrzymuje się w działalności samorządu terytorialnego. Świadczą o tym kolejne kontrole wskazujące na całkowitą niemal dowolność działania gmin w zakresie egzekwowania podatków lokalnych. Postępowanie w tych sprawach zależy w gruncie rzeczy od „widzimi się” urzędników samorządowych, a taka dowolność niewątpliwie sprzyja korupcji. Eliminowanie tego zagrożenia jest utrudnione w sytuacji ustrojowej pozycji samorządu terytorialnego i ograniczonych możliwości jego kontroli.
6. Pojawiają się też niepokojące sygnały o niepokojących zjawiskach w funkcjonowaniu szeroko rozumianej kontroli granicznej na wschodnich granicach Polski, będących zarazem granicami Unii Europejskiej. Szczególnie groźne są ujawnione w toku kontroli przypadki korupcjogennej dowolności postępowania przy sprowadzaniu do Polski odpadów, co do których nie ma pewności, że są one następnie we właściwy sposób utylizowane. Korupcjogenne nieprawidłowości w istotnej skali dotyczą też granicznej procedury związanej ze zwrotem podatku VAT. Usprawnienie kontroli granicznej w obu wspomnianych aspektach jest niezwykle ważne dla zmniejszenia ryzyka korupcji i uniknięcia jego negatywnych konsekwencji dla bezpieczeństwa zdrowotnego, środowiskowego i interesów ekonomicznych państwa.
7. Sygnalizując powyższe zagrożenia Izba nie stawia zarzutu, że w opisywanej działalności doszło do zachowań korupcyjnych, a jedynie zauważa nieprawidłowości, które zwiększały ryzyko takich zachowań. Konsekwentne zmniejszanie tego ryzyka, eliminowanie mechanizmów korupcjogennych w działalności instytucji publicznych, czyli konsekwentna prewencja antykorupcyjna, jest nie mniej ważna niż ściganie przestępstw korupcyjnych i ich sprawców, dlatego NIK tej właśnie prewencji antykorupcyjnej poświęca w swojej działalności kontrolnej tak wiele uwagi.