Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2014 roku

Sprawozdanie z działalności
Najwyższej Izby Kontroli
w 2014 roku
zatwierdzone zostało
przez
Kolegium
Najwyższej Izby Kontroli
w dniu 8 czerwca 2015 roku

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Krzysztof Kwiatkowski

Przygotował
Departament Strategii

Szanowni Państwo,

wypełniając konstytucyjny obowiązek, przedkładam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2014 roku.*

Jest to dla mnie i dla wszystkich pracowników Najwyższej Izby Kontroli moment szczególny, ponieważ dostarczanie Paniom Posłankom, Panom Posłom i całej opinii publicznej udokumentowanej i rzetelnej informacji o stanie państwa jest jednym z głównych zadań ustawowych Najwyższej Izby Kontroli. Informacje o wynikach naszych kontroli oraz informacje na temat naszego funkcjonowania to skromny pakiet, mała część niezbędnych danych, jakimi bez wątpienia powinno dysponować społeczeństwo obywatelskie, aby podejmować decyzje służące wspólnemu dobru.

We wszystkich swoich działaniach NIK kieruje się troską o państwo i obywateli. Wysokie standardy etyczne i zawodowe, jakie wyznaczają sobie kontrolerzy NIK wymagają ciągłego doskonalenia i rozwoju. Dlatego zdecydowaliśmy się na gruntowne zmodernizowanie dotychczasowego Systemu zapewnienia jakości procesu kontrolnego. W 2014 roku wdrożyliśmy w NIK nowoczesną procedurę, odpowiadającą najbardziej rygorystycznym wymaganiom i standardom w obszarze zapewnienia jakości kontroli. Jest to proces wieloetapowy, stosujący zasadę „wielu oczu", angażujący zarówno kontrolerów, jak i nadzorujących czynności kontrolne.

NIK może z dumą zaprezentować kolejne sukcesy także na arenie międzynarodowej. Rok 2014 upłynął przede wszystkim pod znakiem intensywnej pracy związanej z audytem organizacji międzynarodowych: kolejny rok pełniliśmy funkcję audytora zewnętrznego Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN), a w październiku 2014 r. NIK oficjalnie przejęła mandat audytora zewnętrznego Rady Europy. Na szczególną uwagę zasługuje też przegląd partnerski Międzynarodowej Rady Audytorów NATO (IBAN), który NIK przeprowadziła wspólnie z Trybunałem Obrachunkowym Hiszpanii. NIK była aktywna również w dziedzinie pomocy dla Najwyższych Organów Kontroli krajów aspirujących do Unii Europejskiej.

W 2014 roku NIK przeprowadziła i zakończyła 110 kontroli planowych oraz kontrolę wykonania budżetu państwa w 2013 r. w 111 częściach budżetowych. Zrealizowaliśmy także 150 tematów kontroli doraźnych, starając się możliwie najszybciej reagować na sygnały o potencjalnych nieprawidłowościach płynące zarówno z mediów, jak i od obywateli. Skontrolowaliśmy blisko dwa i pół tysiąca podmiotów i skierowaliśmy do nich 2484 wystąpienia pokontrolne. Sformułowaliśmy 75 wniosków *de lege ferenda*, sygnalizując właściwym organom konieczność zmiany prawa. Złożyliśmy także 106 zawiadomień do organów ścigania, w tym 45 do prokuratury.

Stojąc na straży środków publicznych, dbając o zgodne z prawem, gospodarne, celowe ich wykorzystanie i rzetelne rozliczanie NIK skontrolowała też w roku 2014 niemal wszystkie ważne z punktu widzenia obywateli obszary funkcjonowania państwa. W przekazywanym na Państwa ręce *Sprawozdaniu* prezentujemy informacje o wynikach ponad 150 kontroli.

Znacząca część przeprowadzonych kontroli obejmowała obszary określane jako strategiczne z punktu widzenia państwa. Takimi były na pewno kontrole w Krajowym Biurze Wyborczym, budowy terminala LNG oraz bezpieczeństwa i poszanowania prywatności obywateli, a także audyt nadzoru nad służbami specjalnymi. Badaliśmy kwestie związane z bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym państwa, stanem finansów publicznych i rezerw Narodowego Banku Polskiego. Przedmiotem kontroli NIK były również zagadnienia związane z infrastrukturą, transportem i bezpieczeństwem w ruchu drogowym. Ta ostatnia dziedzina jest nam szczególnie bliska.

Wiele uwagi w 2014 roku poświęciliśmy szeroko rozumianym sprawom samorządu terytorialnego, jako organowi władzy, najbliższemu obywatelom. Podobnie jak w latach wcześniejszych, przyjrzeliśmy się także sprawom służby zdrowia: sprawdziliśmy m.in. dostępność świadczeń zdrowotnych oraz, dostrzegając aktualne problemy demograficzne, stan opieki geriatrycznej.

W imieniu własnym i pracowników Najwyższej Izby Kontroli, wyrażam nadzieję, że niniejsze *Sprawozdanie* – wskazujące nie tylko nieprawidłowości i uchybienia, ale prezentujące także innowacyjne rozwiązania i dobre praktyki – będzie ważnym źródłem informacji na temat stanu państwa.

Krzysztof Kwiatkowski

Prezes NIK

NIK w 2014 r. w liczbach

Kontrole

110 zakończonych kontroli planowych i kontrola wykonania budżetu państwa w 2013 r.

2483 skontrolowane podmioty

150 tematów kontroli doraźnych

8 kontroli prowadzonych wspólnie z najwyższymi organami kontroli innych państw

2 audyty organizacji międzynarodowych

16 kontroli wspólnych z innymi organami kontroli i inspekcji

Efekty kontroli

219,2 mln zł – korzyści finansowych uzyskanych w wyniku kontroli

7,3 mln zł – finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej

106 zawiadomień do organów ścigania przestępstw lub wykroczeń, w tym 45 do Prokuratury

102 zawiadomienia do rzeczników dyscypliny finansów publicznych o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez **135 osób**

Współpraca z Sejmem RP

815 posiedzeń komisji sejmowych z udziałem przedstawicieli NIK

185 informacji o wynikach kontroli przedłożonych Sejmowi

75 wniosków *de lege ferenda*

15 dezyderatów komisji sejmowych sformułowanych na podstawie wyników kontroli NIK

Inne działania

26 paneli ekspertów z udziałem naukowców, przedstawicieli administracji publicznej i organizacji pozarządowych

8272 wnioski o kontrole i skargi obywatelskie rozpatrzone przez NIK

428 rozpatrzonych wniosków o udostępnienie informacji publicznej

Nr ewid. 68/2015/KST

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W 2014 ROKU

SPIS TREŚCI

ROZDZIAŁ I. NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI – PODSTAWY PRAWNE DZIAŁALNOŚCI I ORGANIZACJA 11

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej 12
2. Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli 12
3. Pozycja prawna Prezesa NIK 14
4. Audyt zewnętrzny NIK 14
5. Najważniejsze inicjatywy NIK 15
   - 5.1. System zapewnienia jakości procesu kontrolnego 15
   - 5.2. Planowanie 18
   - 5.3. Kontrole strategiczne 19
   - 5.4. Propozycje zmian legislacyjnych 24
   - 5.5. Sukcesy NIK na arenie międzynarodowej 25
   - 5.6. Udział w naradach, konferencjach i ważniejszych wydarzeniach życia publicznego w 2014 r. 26
6. Działalność Kolegium Najwyższej Izby Kontroli 30
   - 6.1. Skład Kolegium NIK 30
   - 6.2. Kompetencje Kolegium NIK 32
   - 6.3. Ogólne dane o działalności w 2014 r. 32
   - 6.4. Uchwały Kolegium NIK i rozpatrywanie zastrzeżeń 32
7. Organizacja wewnętrzna NIK 33
   - 7.1. Struktura organizacyjna 33
   - 7.2. Właściwość jednostek organizacyjnych NIK 34
8. Pracownicy 36
   - 8.1. Stan etatowy i struktura zatrudnienia 36
   - 8.2. Rozwój zawodowy pracowników 39
9. Metodyka kontroli 41
   - 9.1 Rozwiązania metodyczne 42
   - 9.2 Narzędzia wsparcia informatycznego kontroli 43
   - 9.3 Praktyczne zastosowanie metod i narzędzi informatycznych w kontrolach 43

ROZDZIAŁ II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA 45

1. Roczny plan pracy na rok 2014 46
   - 1.1. Proces planowania 46
   - 1.2. Analiza ryzyk strategicznych 46
   - 1.3. Priorytety kontroli 47
   - 1.4. Kluczowe kontrole 47
2. Ogólne informacje o kontrolach realizowanych w 2014 r. 48
   - 2.1. Plan i jego realizacja 48
   - 2.2. Informacje o wynikach kontroli 48
   - 2.3. Kontrole doraźne 49
   - 2.4. Wystąpienia pokontrolne 49
   - 2.5. Zastrzeżenia do protokołów kontroli i wystąpień pokontrolnych 50
3. Realizacja wniosków pokontrolnych 50
4. Przegląd, aktualizacja i wykorzystanie wniosków *de lege ferenda* 51
5. Wnioski systemowe 56
6. Finansowe rezultaty kontroli 61
7. Współpraca z organami powołanymi do ścigania przestępstw lub wykroczeń 64

ROZDZIAŁ III. REALIZACJA ZADAŃ PAŃSTWA W ŚWIETLE KONTROLI NIK 73

1. Budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe 74
   - 1.1. Wykonanie budżetu państwa 74
   - 1.2. Finanse publiczne, instytucje finansowe 84
2. Skarb Państwa, gospodarka, gospodarka morska 106
3. Unia Europejska i rozwój regionalny 139

4. Administracja publiczna, sprawy zagraniczne ... 151
5. Gospodarka komunalna i mieszkaniowa oraz planowanie i zagospodarowanie przestrzenne ... 165
6. Transport i infrastruktura ... 184
7. Ochrona środowiska ... 203
8. Rolnictwo, rybołówstwo, rozwój wsi ... 237
9. Praca, rodzina, ochrona socjalna ... 249
10. Oświata i wychowanie, szkolnictwo wyższe ... 266
11. Kultura fizyczna ... 287
12. Zdrowie ... 301
13. Bezpieczeństwo, sprawiedliwość, obronność ... 332

ROZDZIAŁ IV. ZAGROŻENIE KORUPCJĄ W ŚWIETLE WYNIKÓW KONTROLI ... 355
1. Przeciwdziałanie korupcji ... 356
2. Główne rodzaje działalności publicznej zagrożone korupcją ... 358
3. Mechanizmy korupcjogenne ... 359
4. Zagrożenie korupcją w świetle wyników kontroli prowadzonych w 2014 roku ... 359
5. Podsumowanie i wnioski ... 369

ROZDZIAŁ V. WSPÓŁPRACA Z SEJMEM RP I INNYMI PODMIOTAMI KRAJOWYMI ... 371
1. Współpraca z Sejmem RP ... 372
   1.1. Zlecenia Sejmu i komisji sejmowych ... 372
   1.2. Sugestie komisji sejmowych ... 373
   1.3. Współpraca z komisjami Sejmu RP – przekazywanie informacji o wynikach kontroli ... 374
   1.4. Działania komisji w związku z ustaleniami kontroli NIK – opinie i dezyderaty ... 375
   1.5. Współpraca z sejmową Komisją ds. Kontroli Państwowej ... 376
   1.6. Wystąpienia Prezesa NIK podczas posiedzeń plenarnych Sejmu RP ... 377
2. Współpraca z Senatem RP ... 377
   2.1. Zacieśnianie współpracy ... 378
   2.2. Sugestie komisji senackich ... 378
3. Współpraca z Prezydentem RP ... 379
4. Współpraca z Prezesem Rady Ministrów ... 380
   4.1. Sugestie KPRM ... 380
   4.2. Informacje dla Prezesa Rady Ministrów ... 380
5. Współpraca z Rzecznikiem Praw Obywatelskich ... 380
   5.1. Sugestie tematów do planu pracy ... 381
   5.2. Informacje dla Rzecznika Praw Obywatelskich ... 381
6. Współpraca NIK z innymi organami kontroli i inspekcji ... 382
   6.1. Kontrole na zlecenie NIK ... 383
   6.2. Kontrole przeprowadzone wspólnie pod kierownictwem NIK ... 383
   6.3. Udostępnianie informacji o wynikach kontroli przez inne organy kontroli, rewizji i inspekcji ... 384
   6.4. Porozumienia o współpracy ... 384
7. Panele ekspertów ... 386
8. Polityka informacyjna NIK oraz udostępnianie informacji publicznej ... 388
   8.1. Strona internetowa i BIP ... 388
   8.2. Portal intranetowy NIK ... 389
   8.3. Działalność NIK w świetle publikacji prasowych i przekazów medialnych ... 389
   8.4. Udostępnianie informacji publicznej ... 392
   8.5. Lekcje edukacyjne w NIK ... 394
9. Wydawnictwa NIK ... 394
10. Skargi i wnioski obywateli ... 395
   10.1. Skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli kierowane do NIK przez obywateli ... 395
   10.2. Skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli w działach gospodarki narodowej ... 397
   10.3. Skargi i wnioski w układzie terytorialnym ... 403

ROZDZIAŁ VI. WSPÓŁPRACA Z PARTNERAMI ZAGRANICZNYMI ... 405
1. Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI ... 406
2. Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAI ... 409
3. Komitet Kontaktowy prezesów najwyższych organów kontroli państw UE i ETO ... 411
4. Udział NIK w kontrolach międzynarodowych ... 413
5. Współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym – ETO ... 414

6. Audyt organizacji międzynarodowych 417
6.1. Europejska Organizacja Badań Jądrowych (CERN) 417
6.2. Rada Europy 417
6.3. Mechanizm ATHENA 418
6.4. NATO 418
6.5. Instytut UE ds. Studiów Strategicznych – EUISS 418
7. Współpraca z Najwyższymi Organami Kontroli innych państw 418
7.1. Współpraca dwóstronna i wielostronna 418
7.2. Przeglądy partnerskie 422
7.3. Współpraca bliźniacza 423
8. Współpraca z innymi organizacjami międzynarodowymi 423
8.1. Bank Światowy 423
8.2. EUROSTAT 424
8.3. OECD 424
8.4. Rada Europy 424
8.5. Korpus Północno-Wschodni 424

ROZDZIAŁ VII. BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI 425
1. Dane ogólne 426
2. Dochody 428
3. Wydatki 428
4. Omówienie ważniejszych grup wydatków 431
5. Nieruchomości użytkowane przez NIK 437
6. Zamówienia publiczne udzielone przez NIK 438
7. Wykonanie budżetu NIK w układzie zadaniowym 439

ZAŁĄCZNIKI 447
Załącznik nr 1 – Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 roku, przeprowadzonych w roku 2014 448

Załącznik nr 2 – Wykaz informacji o wynikach kontroli planowych zatwierdzonych przez Prezesa NIK do 31 marca 2015 r. 451

Załącznik nr 3 – Wykaz kontroli doraźnych zakończonych informacją lub wystąpieniem pokontrolnym w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 marca 2015 r. 457

Załącznik nr 4 – Wykaz wniosków *de lege ferenda* Najwyższej Izby Kontroli, przedstawionych w informacjach o wynikach kontroli w 2014 r. 469

ROZDZIAŁ I

Najwyższa Izba Kontroli – podstawy prawne działalności i organizacja

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej
2. Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli
3. Pozycja prawna Prezesa NIK
4. Audyt zewnętrzny NIK
5. Najważniejsze inicjatywy NIK
6. Działalność Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
7. Organizacja wewnętrzna NIK
8. Pracownicy
9. Metodyka kontroli

I. Najwyższa Izba Kontroli – podstawy prawne działalności i organizacja

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

Podstawy prawne działalności NIK określone zostały w Konstytucji RP oraz ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1] (ustawa o NIK). Konstytucja usytuowała Izbę wśród organów kontroli państwowej i ochrony prawa. Zgodnie z art. 202 ustawy zasadniczej Izba jest naczelnym organem kontroli państwowej, podlega Sejmowi oraz działa na zasadach kolegialności. Konstytucja określiła również kompetencje NIK, które obejmują dwie grupy zadań, tj. zadania kontrolne o charakterze obligatoryjnym i fakultatywnym.

W pierwszej grupie zadań znajduje się kontrola działalności organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Przeprowadzana jest ona z zastosowaniem wszystkich czterech kryteriów kontroli, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, i stanowi podstawowy zakres działalności Izby. Druga grupa zadań obejmuje natomiast kontrolę działalności organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych w oparciu o kryteria legalności, gospodarności i rzetelności oraz kontrolę działalności 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 z punktu widzenia kryterium legalności i rzetelności. Z podległości Sejmowi wynikają nałożone na Izbę obowiązki, a mianowicie przedkładanie Sejmowi analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów oraz informacji o wynikach kontroli, wniosków i wystąpień określonych w ustawie o NIK.

Konstytucyjnym obowiązkiem NIK jest również przedstawianie Sejmowi corocznie sprawozdania ze swojej działalności. Ustawa zasadnicza włączyła też Prezesa NIK do wąskiego grona podmiotów uprawnionych do kierowania wniosków w sprawach rozstrzyganych przez Trybunał Konstytucyjny. Organizację oraz tryb działania NIK, stosownie do art. 207 Konstytucji, określa ustawa o NIK, która niejednokrotnie podlegała nowelizacji, pozwalając na dostosowanie przepisów do zmiennej rzeczywistości prawnej i potrzeb organizacyjnych. Natomiast przepisy Konstytucji RP z 1997 r. odnoszące się do NIK od jej wejścia w życie nie ulegały zmianie, stanowiąc trwałą podstawę pozycji i działalności Izby.

2. Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli

Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli uszczegóławia konstytucyjne kompetencje Izby określając zadania i zakres działania NIK, jej organizację i postępowanie kontrolne. NIK pracuje na podstawie rocznego planu pracy, a oprócz kontroli w nim zapisanych może także przeprowadzać kontrole doraźne.

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK obligatoryjną kontrolą NIK objęta jest działalność organów administracji rządowej (wszystkich jej szczebli na poziomie centralnym i terenowym), Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Obowiązkowy charakter, lecz w ograniczonym zakresie, mają także kontrole 14 państwowych instytucji pozarządowych: Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, 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, Krajowej Rady Sądownictwa oraz Państwowej Inspekcji Pracy[2].

Kontrole o charakterze fakultatywnym przeprowadzane są na podstawie art. 2 ust. 2–5 ustawy o NIK. Dotyczą one działalności organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych oraz podmiotów niepublicznych w zakresie, w jakim podmioty te wykorzystują majątek lub środki państwowe albo komunalne oraz w jakim wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa. Zakres podmiotowy kontroli określony w art. 2 i art. 4 ustawy o NIK odpowiada zatem zakresowi określonemu w art. 203 Konstytucji RP.

[1] Dz.U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.
[2] Art. 4 ustawy o NIK.

I. Najwyższa Izba Kontroli – podstawy prawne działalności i organizacja

W kontrolowanych jednostkach Izba bada w szczególności wykonanie budżetu państwa oraz realizację ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej tych jednostek, w tym realizację zadań audytu wewnętrznego tych jednostek[3]. W świetle art. 6 ust. 1 ustawy o NIK Izba podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów (Marszałka Sejmu, Prezydium Sejmu i komisji sejmowych), na wniosek Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz z inicjatywy własnej. Jako mierniki ocen w postępowaniu kontrolnym mają zastosowanie wymienione w ustawie o NIK kryteria kontroli[4], które odpowiadają kryteriom wskazanym w Konstytucji.

Na Izbie ciąży obowiązek informacyjny, który jest realizowany poprzez przekazywanie Sejmowi wiedzy o stanie państwa i finansów publicznych[5]. Konstytucyjne prawo obywateli do informacji o funkcjonowaniu organów państwa i gospodarowaniu majątkiem i środkami publicznymi[6] Izba wykonuje, podając do publicznej wiadomości m.in. analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz sprawozdania z działalności NIK, zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej wystąpienia pokontrolne i informacje o wynikach kontroli, a także na wniosek osób zainteresowanych udostępnia informacje publiczne.

Ustawa o NIK zawiera też szczegółowy katalog dokumentów, które NIK musi przedstawić Sejmowi, wypełniając konstytucyjny obowiązek zawarty w art. 204 ustawy zasadniczej. Są to:

- analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej;
- opinia w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów;
- informacje o wynikach kontroli zleconych przez Sejm lub jego organy;
- informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów oraz innych ważniejszych kontroli;
- 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 Narodowego Banku Polskiego i osób kierujących instytucjami, o których mowa w art. 4 ust. 1;
- analiza wykorzystania wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa;
- coroczne sprawozdanie ze swej (NIK) działalności.

Pozycja ustrojowa NIK jako naczelnego organu kontroli państwowej daje także uprawnienia wobec innych organów kontroli, a mianowicie art. 12 ustawy zobowiązuje organy kontroli, rewizji i inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym do współpracy z Izbą oraz na jej wniosek udostępniania Izbie wyników kontroli przez nich przeprowadzonych, przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem NIK lub przeprowadzania kontroli doraźnych na jej zlecenie.

Najwyższa Izba Kontroli ma obowiązek zawiadamiania organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, jeśli ustalenia kontroli wskazują na zaistnienie takich faktów[7] oraz zawiadamiania właściwych organów o ujawnieniu innych czynów, za które ustawowo przewidziana jest odpowiedzialność[8].

Ustawa o NIK gwarantuje kontrolerom i jednocześnie wymaga od nich niezależności – m.in. zakazując im nie tylko przynależności do partii politycznych, lecz także wykonywania zajęć, które godziłyby w interes NIK lub były niezgodne z jej zadaniami, a także mogłyby wywoływać podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Zostały określone w niej także sankcje za utrudnianie kontroli[9]. Udaremnianie lub utrudnianie wykonania czynności służbowej osobie uprawnionej do kontroli lub osobie przybranej jej do pomocy – w szczególności przez nieprzedstawianie do kontroli dokumentów lub materiałów, nieinformowanie lub niezgodnie z prawdą informowanie o wykonaniu wniosków pokontrolnych – podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat trzech.

3 Art. 3 ustawy o NIK.
4 Art. 5 ustawy o NIK.
5 Art. 7 ust. 1 ustawy o NIK.
6 Art. 10 ustawy o NIK.
7 Art. 63 ust. 1 ustawy o NIK.
8 Art. 63 ust. 3 ustawy o NIK.
9 Art. 98 ustawy o NIK.

I. Najwyższa Izba Kontroli – podstawy prawne działalności i organizacja

3. Pozycja prawna Prezesa NIK

Ważną składową niezależności Najwyższej Izby Kontroli jest pozycja prawna jej Prezesa. Dlatego najistotniejsze uregulowania w tej kwestii zawarto aż w Konstytucji RP, poświęcając temu zagadnieniu artykuły 205 i 206. Niezależność instytucji jest bowiem bezpośrednio związana z niezależnością osoby nią kierującej. Dlatego w ustawie zasadniczej zapisano – oprócz kadencyjności funkcji Prezesa i jednokrotnej możliwości reelekcji, iż Prezes NIK nie może zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej, ani wykonywać innych zajęć zawodowych. Nie może on także należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu. Ponadto nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności bez uprzedniej zgody Sejmu.

Pozycja Prezesa jest dookreślona w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli. Z tego aktu prawnego wynika m.in., że kierujący Izbą Prezes odpowiada przed Sejmem za jej działalność – zarówno kontrolną, jak i wykonanie budżetu NIK. Przepis art. 13 uprawniający Prezesa do kierowania NIK daje mu podstawę do regulowania w drodze zarządzeń wewnętrznej organizacji i funkcjonowania Izby[10]. Prezes NIK może brać udział w posiedzeniach Sejmu. Na jego wniosek Marszałek Sejmu (po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej) powołuje wiceprezesów NIK[11].

Prezes Najwyższej Izby Kontroli ma prawo występowania do Trybunału Konstytucyjnego m. in. z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją. Z uprawnienia tego nie korzystano od kilkunastu lat. W 2014 r., w związku z kontrolą NIK pn. *Bezpieczeństwo ruchu drogowego*, w Najwyższej Izbie Kontroli dokonano analizy prawnej art. 83 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, pod kątem jego zgodności z art. 2, 5 oraz 31 ust. 3 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim uzależnia zgodę na wycięcie drzewa z pasa drogowego od zastąpienia go innymi drzewami lub krzewami w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów. Aktualnie przygotowywany jest wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności ww. przepisu z Konstytucją.

Również w 2014 r. przed Trybunałem Konstytucyjnym prowadzone było postępowanie z wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[12] w związku z art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych[13] – z art. 2, art. 47, art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 51 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak również z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r.[14]. Najwyższa Izba Kontroli zajęła stanowisko w tej sprawie i udzieliła odpowiedzi na pytania sformułowane w piśmie Trybunału Konstytucyjnego. W styczniu 2015 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Prokuratora Generalnego i w efekcie kontrolerzy podczas wykonywania obowiązków służbowych będą mogli korzystać z danych ujawniających pochodzenie rasowe, etniczne kontrolowanych, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o stanie zdrowia oraz danych dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym. Jest to niezbędne dla prawidłowego realizowania konstytucyjnych i ustawowych zadań naczelnego organu kontroli państwowej.

4. Audyt zewnętrzny NIK

W okresie od 22 lipca do 6 listopada 2014 r. w Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzony został, na zlecenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, audyt zewnętrzny za okres od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2013 r. w zakresie wykonania budżetu oraz gospodarki finansowej NIK. Marszałek Sejmu zleca tę kontrolę zgodnie z art. 7a ustawy o NIK nie rzadziej niż raz na trzy lata. Poprzedni audyt obejmował lata 2008–2010. W opinii audytora sposób prowadzenia gospodarki finansowej przez Najwyższą Izbę Kontroli był prawidłowy. NIK w sposób gospodarny, celowy i rzetelny wydatkowała środki publiczne oraz gospodarnie, celowo i rzetelnie przeprowadzała przetargi.

Audytor w swojej ocenie NIK za lata 2011–2013 napisał, że:

- nie wystąpiły opóźnienia w zapłacie zobowiązań skutkujących koniecznością zapłaty odsetek;
- dochody pobierane przez Najwyższą Izbę Kontroli były przekazywane do budżetu państwa terminowo;

10 E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2015, s.73.
11 Art. 21 ustawy o NIK.
12 Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.
13 Dz. U. z 2014 r. poz. 1182.
14 Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

- nie wystąpiły rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w sprawozdaniach budżetowych za lata 2011–2013 i zapisami na kontach w systemie finansowo-księgowym;
- procedury zarządzania środkami finansowymi, obiegu i kontroli dokumentów finansowych oraz przyjęta polityka rachunkowości zapewniają rzetelne, terminowe i poprawne dokumentowanie operacji gospodarczych w zakresie wartości, okresu księgowania, kont zakładowego planu kont i klasyfikacji budżetowej;
- sprawozdania budżetowe sporządzane są na podstawie ewidencji finansowo-księgowej i odzwierciedlają stan faktyczny, zaś sprawozdania łączne są sumą sprawozdań jednostkowych;
- w prognozie dochodów budżetowych ujęto wszystkie główne ich źródła;
- planowanie finansowe odbywało się zgodnie z obowiązującymi przepisami i procedurami;
- nie stwierdzono opóźnień, mogących wpłynąć na ocenę w zakresie efektywności i gospodarności wydatkowania środków publicznych, w zapłacie zobowiązań z tytułu dostaw towarów i usług, podatków oraz składek na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych;
- Najwyższa Izba Kontroli sporządza budżet zadaniowy zgodnie z obowiązującymi przepisami;
- dane prezentowane w sprawozdaniach z wykonania budżetu zadaniowego były zgodne z zapisami w ewidencji finansowo-księgowej.

Audytorzy nie zgłosili uwag w przedmiocie:

- legalności, gospodarności, celowości, rzetelności oraz stosowania procedur w obszarze przeprowadzania przez Najwyższą Izbę Kontroli w latach 2011–2013 zamówień publicznych;
- sposobu określenia mechanizmów kontrolnych, ich wdrożenia oraz zastosowania w toku realizacji poszczególnych, badanych postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

W ostatecznej opinii audytor zewnętrzny, działający na zlecenie Marszałka Sejmu, stwierdził, że:

1. Roczne sprawozdanie z wykonania budżetu Najwyższej Izby Kontroli za lata 2011, 2012 i 2013 było prawidłowe i wiarygodne.
2. Wystąpiła zgodność stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie dotyczącym: procesów pobierania i gromadzenia środków publicznych, dokonywania wydatków ze środków publicznych, udzielania zamówień publicznych oraz zwrotu środków publicznych.
3. Wystąpiła gospodarność, celowość i rzetelność dokonywania wydatków ze środków publicznych oraz w zakresie udzielania zamówień publicznych, a także prawidłowego wykorzystania zasobów.
4. Sposób prowadzenia gospodarki finansowej oraz stosowania procedur dotyczących procesów wymienionych w pkt. 1–3 był prawidłowy.

Najwyższa Izba Kontroli z satysfakcją przyjęła pozytywną ocenę zawartą w sprawozdaniu audytora zewnętrznego.

5. Najważniejsze inicjatywy NIK

5.1. System zapewnienia jakości procesu kontrolnego

Najwyższa Izba Kontroli stawia sobie wysokie wymagania etyczne i zawodowe. Wizją Izby jest instytucja o wysokim autorytecie, ciesząca się powszechnym uznaniem, której wystąpienia pokontrolne oraz informacje o wynikach kontroli będą niekwestionowanym źródłem obiektywnej informacji, wykorzystywanym zarówno przez organy władzy, jak i przez społeczeństwo. Sprostanie takiej wizji NIK wymaga stałej pracy nad doskonaleniem jakości działań oraz uzyskanych rezultatów. To jest niekończący się proces, wymagający dużego wysiłku, zarówno ze strony kierownictwa NIK, jak i wszystkich jej pracowników. Efektem ciągłego doskonalenia powinna być satysfakcja z tego, że NIK ma istotny wkład w poprawę Rzeczypospolitej oraz że społeczeństwo coraz bardziej ufa jej opiniom i wnioskom.

Uznając, iż jakość jest kluczowym elementem przy wykonywaniu wszystkich prac, podjęto w NIK intensywne prace nad modernizacją dotychczas istniejącego systemu zapewnienia jakości procesu kontrolnego. Wstępne prace koncepcyjne prowadzone były od listopada 2013 r. W październiku 2014 r. Prezes NIK, wydając stosowne zarządzenie, ustalił system zapewnienia jakości kontroli, rozpoczynając równocześnie jego wdrażanie. Koncepcję systemu oparto na *Standardach Kontroli Jakości INTOSAI* oraz *Międzynarodowych Standardach Rewizji Finansowej i Kontroli Jakości*.

I. Najwyższa Izba Kontroli – podstawy prawne działalności i organizacja

Ogólne ramy systemu zapewnienia jakości

Celem wprowadzonego systemu zapewnienia jakości jest zagwarantowanie, że w procesie kontrolnym NIK są przestrzegane powszechnie obowiązujące przepisy prawa, uregulowania wewnętrzne, zasady etyczne, profesjonalne standardy i wytyczne, oraz że wystąpienia pokontrolne i informacje o wynikach kontroli, jak również inne dokumenty, o których mowa w ustawie o NIK, są przygotowane w sposób rzetelny, obiektywny i bezstronny, z troską o ich spójność i przejrzystość. Tak zdefiniowany cel wskazuje, że mamy do czynienia z systemem, w którym określono działania obejmujące wszystkie istotne dla zapewnienia jakości procesu kontrolnego elementy. Warto wymienić te elementy działań w Najwyższej Izbie Kontroli, które mają znaczący wpływ na poziom zapewnienia jakości. Są to:

- wymagania etyczne,
- standardy kontroli państwowej,
- sposoby realizacji badań kontrolnych,
- przyjęte procedury i zbudowane narzędzia realizacji procesu kontrolnego,
- przyjęty system kontroli jakości.

Tak szerokie podejście do systemu zapewnienia jakości wymaga planowych i systematycznych działań. Przyjęto założenie, że jeśli praca na każdym etapie procesu kontrolnego jest wysokiej jakości, to finalnym produktem procesu będzie dokument o równie wysokiej jakości. Jakość wynika z prawidłowego wykonywania czynności merytorycznych, a mechanizmy zapewnienia jakości służą uzyskaniu doskonałych produktów poprzez zdefiniowanie i ustalenie kolejności niezbędnych działań merytorycznych i poprzez eliminację błędów bądź poprawę działań powodujących niewłaściwą jakość.

Podstawowym założeniem systemu zapewnienia jakości jest przyjęcie zasady, że każda kontrola planowa oraz doraźna koordynowana realizowana jest jako projekt z jedną osobą odpowiedzialną za zarządzanie strategiczne w ramach projektu. Jest to Prezes NIK lub upoważniony przez niego wiceprezes. Wspomagają ich dwa zespoły opiniodawczo-doradcze, których pracami kierują. Są to:

- zespoły wsparcia kierownictwa – wspierające zapewnienie jakości wykonywania nadzorowanych przez nich kontroli;
- grupy zarządzające kontrolą – grupa osób odpowiedzialnych za zarządzanie strategiczne kontrolą.

Natomiast podstawowe założenia przyjętego w NIK systemu zapewnienia jakości przedstawić można następująco:

- na każdym etapie procesu kontrolnego zdefiniowane zostały określone narzędzia i mechanizmy zapewnienia jakości;
- każdy kontroler odpowiada za jakość powierzonego mu i wykonywanego zadania kontrolnego jako osoba realizująca czynności kontrolne lub sprawdzająca, czy czynności realizowane są prawidłowo i z należytą jakością, albo jako osoba wspomagająca;
- osoba odpowiedzialna za przygotowanie określonego dokumentu (programu kontroli, wystąpienia pokontrolnego lub informacji o wynikach kontroli) dokonuje samooceny jakości wykonanej pracy, co podlega akceptacji przez przełożonych;
- po zakończeniu realizacji zadania wyznaczonego kontrolerowi dyrektor jednostki kontrolnej ocenia jego realizację;
- właściwy wiceprezes ocenia wkład w realizację określonej kontroli przez poszczególnych jej uczestników;
- końcowej, całościowej oceny kontroli z punktu widzenia uzyskanych efektów i jakości dokonuje Prezes NIK.

Na ustalony w Najwyższej Izbie Kontroli system zapewnienia jakości składają się: zadania Prezesa NIK związane z zapewnieniem jakości, przyjęte wymagania etyczne, ustalone zasady podejmowania kontroli, posiadane zasoby kadrowe, przyjęte metody realizacji czynności kontrolnych, procesy nadzorowania i monitorowania stosowania systemu oraz dokumentowanie systemu zapewnienia jakości.

Zadania Prezesa NIK związane z zapewnieniem jakości kontroli

Prezes NIK koordynuje i nadzoruje funkcjonowanie systemu zapewnienia jakości procesu kontrolnego oraz dba o wprowadzenie kultury działania, która skutkuje docenieniem i nagradzaniem prac wysokiej jakości. W ramach systemu zapewnienia jakości zadaniem Prezesa jest m.in. zapewnienie właściwej organizacji pracy, zatwierdzanie ogólnych wyznaczników jakości (np. Kodeks etyki pracownika NIK, standardy kontroli, metodyka, wytyczne), ustanawianie zasad i procedur oceny procesu kontrolnego oraz zapewnienie dostępności zasobów niezbędnych do wdrożenia oraz stosowania systemu zapewnienia jakości.

Prezes NIK, albo wiceprezesi nadzorujący i koordynujący w jego imieniu kontrole, zatwierdza – w programie kontroli – szczegółowe wyznaczniki jakości dla danej kontroli, zwracając w szczególności uwagę na układ dokumentu, szczegółowe uzasadnienie kontroli i tematykę adekwatną do celów kontroli, metodykę badań kontrolnych, kryteria ocen oraz wymagania dotyczące kwalifikacji i doświadczenia kontrolerów. Ponadto Prezes NIK dokonuje dla każdej kontroli planowej całościowej oceny kontroli z punktu widzenia zarówno uzyskanych efektów, jak i jakości.

I. Najwyższa Izba Kontroli – podstawy prawne działalności i organizacja

Wymagania etyczne

Głównym wymaganiem w tym obszarze jest ustalenie i wdrożenie spójnego z kodeksem etyki INTOSAI zbioru wartości, zasad postępowania i norm zachowań. *Kodeks etyki pracownika Najwyższej Izby Kontroli* stanowi taki zbiór zasad i wartości, którymi powinni kierować się wszyscy pracownicy NIK, zarówno kierownictwo, kontrolerzy, jak i pracownicy administracji i obsługi. W szczególności kontrolerzy powinni być świadomi tego, że od ich postawy, prezentowanej w toku wykonywania przez nich obowiązków w jednostce kontrolowanej, niejednokrotnie zależy sposób postrzegania NIK, umacnianie jej autorytetu i wiarygodności, a w konsekwencji budowanie wizerunku państwa.

W ramach kodeksu etyki podstawowymi zasadami, którymi powinni się kierować kontrolerzy NIK, są: rzetelność, uczciwość, niezależność, obiektywizm, bezstronność, profesjonalizm i staranność działania oraz przestrzeganie tajemnicy kontrolerskiej. W przypadku wątpliwości co do postawy etycznej własnych działań, kontroler przed ich podjęciem powinien zasięgnąć opinii innych kontrolerów lub bezpośredniego przełożonego. Przestrzeganie kodeksu etyki bierze się pod uwagę przy ocenie okresowej kontrolera dokonywanej przez dyrektorów jednostek kontrolnych oraz Prezesa NIK.

Zasady podejmowania kontroli

W celu wyboru właściwych tematów do kontroli, tak by była ona wysokiej jakości, powinna być dokonywana ciągła analiza otoczenia. Zgłoszenie tematu musi poprzedzać dogłębna analiza ryzyka. NIK chce badać sprawy ważne dla państwa i obywateli. Obowiązkiem pracowników jednostek kontrolnych jest ciągłe monitorowanie i analizowanie zewnętrznych sygnałów dotyczących nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji, niedoskonałości lub braku rozwiązań prawnych i systemowych oraz czynników makroekonomicznych wpływających na jakość życia obywateli i funkcjonowanie państwa w ramach przypisanej jednostkom właściwości merytorycznej lub terytorialnej. Powołane w NIK zespoły problemowe prowadzą natomiast stałą analizę stanu państwa w przypisanych im obszarach merytorycznych. Analizę przeprowadza się na podstawie raportów zagranicznych na temat sytuacji w Polsce (OECD, Bank Światowy, Rada Unii Europejskiej, Międzynarodowy Fundusz Walutowy), krajowych dokumentów strategicznych i planów finansowych, wydawnictw statystycznych, rozpoznania poszczególnych obszarów przez jednostki kontrolne i ekspertów NIK oraz głosów opinii publicznej (media, badania opinii publicznej).

Zasoby kadrowe

W NIK korzysta się w szerokim zakresie z pracy zespołowej, w szczególności służy temu powoływanie zespołów kontrolnych złożonych z kontrolerów przeprowadzających wspólnie czynności w jednej jednostce kontrolowanej. Dyrektorzy jednostek kontrolnych, ustalając koordynatora kontroli oraz zespoły kontrolne, wyznaczają pracowników posiadających odpowiednie kwalifikacje i przestrzegających zasad przyjętych w systemie zapewnienia jakości oraz gwarantujących wykonywanie prac zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, w tym wewnętrznego, zasadami etycznymi i profesjonalnymi standardami.

Główną zasadą stosowaną w tym obszarze systemu zapewnienia jakości jest przyjęcie, że w zasadach i procedurach obowiązujących pracowników kładzie się odpowiedni nacisk na kwalifikacje, jakość uzyskiwanych rezultatów oraz przestrzeganie norm etycznych.

Postępowanie kontrolne

Przyjęty system zapewnienia jakości wymaga, aby w NIK funkcjonowały zasady i procedury zebrane w formie standardów, jak również metodyki kontroli i wytycznych oraz zgodne z nimi narzędzia pozwalające na uzyskanie wystarczającej pewności, że kontrole i inne prace prowadzone są w sposób spójny i jednolity, zgodny z regulacjami prawnymi oraz ustalonymi standardami kontroli państwowej.

W NIK wprowadza się jednolite zasady prowadzenia i dokumentowania zapewnienia jakości postępowania kontrolnego i dokumentów kończących jego poszczególne etapy. Zasady te dotyczą zapewnienia jakości zarówno ze strony wykonujących zadanie, jak i ze strony nadzorujących.

Nadzorowanie i monitorowanie

W NIK prowadzi się stały monitoring i ocenę systemu zapewnienia jakości oraz analizę istotnych rodzajów ryzyka nieosiągnięcia wystarczającej pewności, że kontrole są prowadzone zgodnie z wymaganiami prawnymi i regulacjami oraz odpowiednimi standardami, i skuteczności systemu w zakresie przeciwdziałania tym ryzykom. Proces ten obejmuje również okresowy przegląd jakości przeprowadzony na próbie ukończonych prac kontrolnych oraz dokumentów potwierdzających zapewnienie jakości tych prac.

I. Najwyższa Izba Kontroli – podstawy prawne działalności i organizacja

Dokumentowanie procesu zapewnienia jakości

Wykonanie poszczególnych procedur zapewnienia jakości, w tym stosowanie mechanizmów zapewnienia jakości, podlega udokumentowaniu. Wprowadzono jednolite kwestionariusze wymagań jakościowych i oceny służące do udokumentowania zapewnienia jakości dokumentów kończących poszczególne etapy postępowania kontrolnego oraz kwestionariusze oceny wykonania zadań przez poszczególnych uczestników kontroli.

Działania służące wdrożeniu systemu zapewnienia jakości

Działania służące ustaleniu i wdrożeniu do procesu kontrolnego nowoczesnych standardów, metodyki, wytycznych i narzędzi oraz adekwatnych mechanizmów kontroli jakości należą do zakresu obowiązków dwóch departamentów kontrolnych NIK: Departamentu Strategii oraz Departamentu Metodyki Kontroli i Rozwoju Zawodowego. Ponadto w NIK prowadzone są – przez niezależny zespół roboczy – prace nad nowym *Kodeksem etyki pracownika NIK*.

Za koordynowanie wdrożenia wszystkich działań w obszarach zdefiniowanych powyżej, prowadzonych w ramach odpowiedzialności departamentów wspomagających, tak aby tworzyły spójny system zapewnienia jakości, odpowiedzialne są dwa zespoły: zespół do spraw wdrożenia systemu zapewnienia jakości oraz zespół zarządzania projektem. Do podstawowych zadań zespołu wdrażającego należy m.in. przegląd obowiązujących uregulowań wewnętrznych NIK w zakresie ich zgodności z systemem zapewnienia jakości, identyfikacja i ocena zagrożeń związanych z funkcjonowaniem systemu, spowodowanie opracowania szczegółowych narzędzi i mechanizmów wsparcia systemu zapewnienia jakości, promocja systemu zapewnienia jakości oraz szkolenie pracowników.

Prace nad wdrożeniem systemu zapewnienia jakości w działalności kontrolnej NIK rozpoczęły się niezwłocznie po wejściu w życie odpowiedniego zarządzenia (3 listopada 2014 r.). Celem prac wdrożeniowych było pełne zaimplementowanie do prowadzonych w NIK procesów kontrolnych mechanizmów systemu zapewnienia jakości. Prezes NIK odbywa sukcesywnie spotkania z pracownikami poszczególnych kontrolnych jednostek organizacyjnych, poświęcone dyskusjom nad istotą systemu zapewnienia jakości w NIK. W 2014 r. zespół wdrażający ustalił m.in., że proces wdrożenia systemu jakości należy oprzeć na grupie tzw. liderów jakości, czyli osób zatrudnionych w poszczególnych jednostkach organizacyjnych NIK. Aktualnie trwają prace w następujących obszarach:

- ustalenie nowego **Kodeksu etyki pracownika NIK**, zgodnego z podstawowymi zasadami i generalnymi wymaganiami systemu zapewnienia jakości;
- przygotowanie **standardów kontroli oraz metodyk i wytycznych** na podstawie międzynarodowych standardów kontroli ISSAI, zapisów ustawy o NIK oraz doświadczenia NIK;
- przygotowanie dla wszystkich etapów procesu kontrolnego opisu poszczególnych działań w rozbiciu na określone czynności wraz z ich zakresem oraz wymaganiami wynikającymi z przyjętego systemu zapewnienia jakości oraz wdrożenie ich do wszystkich procesów kontrolnych, realizowanych przez NIK – jako narzędzie wspomagające realizację procesu kontrolnego;
- dokonanie analizy poszczególnych działań w procesie kontrolnym pod kątem identyfikacji, które działania bądź czynności wymagają przygotowania szczegółowych procedur, opracowanie **niezbędnych procedur** oraz wdrożenie ich do wszystkich procesów kontrolnych realizowanych przez NIK;
- opracowanie **narzędzi informatycznych** wspierających wybrane działania w ramach systemu zapewnienia jakości oraz wdrożenie ich do wszystkich procesów kontrolnych realizowanych przez NIK;
- prowadzenie ciągłych działań mających na celu wdrożenie poszczególnych mechanizmów kontroli jakości do systemu zapewnienia jakości, w tym ciągła identyfikacja i ocena zagrożeń nieodłącznie związanych z funkcjonowaniem systemu.

5.2. Planowanie

Planowanie kontroli jest jednym z ważniejszych etapów postępowania kontrolnego. Zgodnie z ustawą o NIK Izba realizuje swoje zadania na podstawie rocznego planu pracy, który jest przedkładany Sejmowi. Plan uchwalany jest przez Kolegium NIK[15].

Proces planowania kontroli w NIK jest systematycznie doskonalony, a jego ewaluacja służy precyzyjnemu trafianiu z kontrolą w obszary, w których państwo nie działa dostatecznie dobrze, a skutki nieprawidłowości są uciążliwe dla społeczeństwa. Dzięki lepszemu typowaniu tematów badań kontrolnych NIK chce obniżyć ich koszty i zoptymalizować wykorzystanie swoich

[15] Roczny plan pracy NIK i jego realizację omówiono w rozdziale II *Sprawozdania – Działalność kontrolna*.

zasobów. Powołany w NIK Zespół do spraw Planowania opracował nowe założenia procedury planistycznej. Jest ona wielostopniowa, a dzięki zespołowym analizom procesów i dokumentów zapewnia lepszy dobór tematów i obszarów kontroli. Od 2013 r. kontynuowane jest wielowymiarowe mapowanie kontroli w ujęciu przedmiotowym, czyli grupowanie ich m.in. według działów administracji rządowej oraz ONZ-owskiej klasyfikacji funkcji państwa COFOG. Mapowanie pozwoliło na lepsze projektowanie kontroli w poszczególnych obszarach aktywności państwa. Dzięki temu można było zanalizować, jak rozkładają się kontrole NIK oraz które działy będą kontrolowane z większą częstotliwością. Kontynuowane jest również systematyzowanie propozycji tematycznych według specyfiki prowadzonych badań kontrolnych: kontroli zgodności, kontroli wykonania zadań oraz kontroli o charakterze ściśle finansowym.

W planie pracy NIK na 2014 r. za priorytetową uznano potrzebę oceny działań państwa na rzecz zapewnienia poprawy życia obywateli w warunkach bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa.
W obecnej sytuacji sektora finansów publicznych oraz wciąż istniejących zagrożeń destabilizujących gospodarkę polską zachowanie stabilności finansowej państwa uznano za warunek konieczny do podejmowania działań rozwojowych. Dlatego w 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli skoncentrowała się na kontroli prawidłowego gospodarowania majątkiem publicznym, w tym zasobami finansowymi pozostającymi w dyspozycji organów władzy publicznej. Efektywne zarządzanie majątkiem publicznym jest bowiem jedną z podstawowych przesłanek umożliwiających realizację podstawowych celów państwa, wskazanych w obowiązujących dokumentach strategicznych, m.in. Strategii Rozwoju Kraju 2020. Badania kontrolne obejmowały również te działania administracji publicznej, które służą zarządzaniu najbardziej istotnymi zagrożeniami dla realizacji celów państwa.

Innowacją w planowaniu kontroli NIK było także przyspieszenie prac nad planem pracy na 2015 rok. Już w marcu 2014 r. rozpoczęło się planowanie działalności kontrolnej NIK na kolejny rok. W latach poprzednich plan był uchwalany w grudniu, zaś projekt planu pracy na 2015 r., zgodnie z decyzją Prezesa NIK i przyjętym harmonogramem, został przygotowany dwa miesiące wcześniej – w październiku 2014 r. Pozwoliło to na bardziej efektywne rozłożenie czasu pracy poszczególnych kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK i rozpoczęcie kontroli już od początku roku[16]. Ponadto w *Planie pracy NIK na rok 2015* odstąpiono od zdefiniowania priorytetów kontroli, przyjmując, że podstawą do określenia obszarów objętych kontrolą powinny być ryzyka horyzontalne oraz branżowe. Tematy kontroli koncentrują się więc na problemach zidentyfikowanych w przeprowadzonej na wstępnym etapie prac planistycznych analizie ryzyka, obejmującej główne obszary funkcjonowania państwa. W wyniku analizy wyodrębniono pięć ryzyk horyzontalnych, kluczowych dla sytuacji społeczno-gospodarczej kraju oraz określono 114 ryzyk branżowych, definiujących szczegółowo obszary wskazane w ryzykach horyzontalnych.

5.3. Kontrole strategiczne

Roczny plan pracy NIK zawiera tematy kontroli podejmowane przez NIK z własnej inicjatywy, jak również na zlecenie Sejmu i jego organów, na wniosek Prezydenta RP lub Prezesa Rady Ministrów. Większość tematów kontroli na rok 2014 sformułowano na podstawie analizy sytuacji społeczno-gospodarczej kraju oraz analizy ryzyk dokonanej przez zespoły eksperckie z poszczególnych departamentów i delegatur NIK.

W 2014 roku NIK przeprowadziła wiele kontroli, które spotkały się ze sporym zainteresowaniem i odzewem ze strony posłów, ekspertów branżowych, mediów i opinii publicznej. Aktywność Izby koncentrowała się przede wszystkim na priorytetach sformułowanych i przyjętych przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, m.in.: zapewnieniu poprawy warunków życia obywateli w warunkach bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa, poprawie skuteczności systemu edukacyjnego oraz zapewnieniu powszechnej i niezawodnej opieki medycznej.

Znacząca część przeprowadzonych kontroli obejmowała obszary określane jako strategiczne z punktu widzenia państwa. Taką była na pewno kontrola **w Krajowym Biurze Wyborczym,** podczas której NIK stwierdziła wiele nieprawidłowości. Przetarg na system informatyczny wspomagający wybory samorządowe prowadzony był przez KBW nierzetelnie. Niemal na każdym jego etapie doszło do naruszeń przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. KBW dopuściło do użytkowania system informatyczny do obsługi wyborów, który miał istotne błędy. Analiza bezpieczeństwa kodu źródłowego systemu centralnego wykazała wiele nieprawidłowości, z których część miała charakter krytyczny. Wykryte błędy mogły prowadzić m.in. do uzyskania nieautoryzowanego dostępu do systemu i zasobów poprzez osoby nieposiadające konta w systemie. Najwyższa Izba Kontroli nie znalazła w KBW dowodów świadczących o wykorzystaniu tej podatności, zawartej w systemie, jednak mając na względzie bezpieczeństwo państwa, Izba przesłała informacje na temat stwierdzonych błędów w oprogramowaniu do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

[16] Art. A. Olesiewicz, *Roczny plan pracy Najwyższej Izby Kontroli* , „Kontrola Państwowa" nr 1, styczeń-luty 2015, s. 24–25.

I. Najwyższa Izba Kontroli – podstawy prawne działalności i organizacja

Z dużym zainteresowaniem parlamentarzystów spotkały się wyniki kontroli **budowy terminalu LNG** w Świnoujściu. Inwestycja ta została zainicjowana na podstawie podjętej w styczniu 2006 r. uchwały Rady Ministrów o dywersyfikacji dostaw nośników energii. Jednak do początku 2009 r. nie podjęto prac legislacyjnych, niezbędnych do usunięcia barier przeszkadzających w realizacji inwestycji. Była to jedna z ważnych przyczyn prowadzących do opóźnień w budowie gazoportu w Świnoujściu. Zdaniem NIK sporą część winy za powstałe opóźnienia ponosił główny wykonawca, który nie był w stanie zrealizować inwestycji na ustalonych w umowie warunkach, dotyczących wysokości wynagrodzenia oraz terminu wykonania. Z oficjalnych dokumentów publicznych podmiotów nadzorujących inwestycję wynikało, że Generalny Realizator Inwestycji popełnił kilka błędów, m.in.: wadliwie zamontował niektóre elementy konstrukcji oraz wykonał część prac niezgodnie z zatwierdzoną dokumentacją. Nieprawidłowości te zostały usunięte, ale nie pozostały bez wpływu na długotrwałość procesu budowlanego. NIK zwróciła też uwagę, że spółki Gaz-SYSTEM oraz PLNG, odpowiedzialne za kluczowe działania związane z realizacją inwestycji, nieprawidłowo realizowały część swoich zadań.

Badając sieci gazowe i energetyczne kontrolerzy NIK stwierdzili, że polskie **elektroenergetyczne sieci przesyłowe** są w dobrym stanie. NIK ostrzegła jednak, że Polska musi przygotować się na możliwe zagrożenie dostaw energii elektrycznej po 2015 r. Nie będzie ono spowodowane złym stanem sieci przesyłowych, lecz koniecznością remontu lub wyłączenia wielu przestarzałych bloków wytwarzających energię. Z kolei w raporcie o **bezpieczeństwie sieci gazowych** NIK potwierdziła, że spółka GAZ-SYSTEM SA prawidłowo nadzorowała system zapewnienia bezpieczeństwa eksploatowanych gazociągów oraz nowych inwestycji w tym obszarze.

Wśród kontroli o strategicznym znaczeniu dla funkcjonowania państwa wymienić należy także audyt **nadzoru nad służbami specjalnymi** oraz kontrolę sprawdzającą **funkcjonowanie wojsk specjalnych**. NIK stwierdziła, że obowiązujące dotychczas przepisy ograniczały możliwość sprawowania skutecznego nadzoru nad służbami specjalnymi. Taki stan prawny powodował, że w wielu obszarach (np. w zakresie pozyskiwania i przetwarzania danych teleinformatycznych) służby specjalne, pozbawione zewnętrznego, cywilnego nadzoru, kontrolowały w istocie same siebie. Pozytywnie natomiast Najwyższa Izba Kontroli oceniła funkcjonowanie wojsk specjalnych w Polsce, a także ich zdolność do prowadzenia działań operacyjnych. Izba podkreśliła, że wojska specjalne prawidłowo zrealizowały to zadanie, dzięki czemu zwiększała się zdolność obronna Polski oraz możliwość szybkiego reagowania na zagrożenia.

Wiele kontroli NIK w roku 2014, podobnie jak w latach wcześniejszych, dotyczyło bardzo ważnego dla obywateli obszaru służby zdrowia. Zgodnie z założeniami kluczowe znaczenie w procedurze **kontraktowania świadczeń zdrowotnych** miały mieć dwa etapy: rankingowy i negocjacyjny – dzięki nim pacjent miał otrzymywać możliwie najlepsze świadczenie za możliwie najniższą cenę. Kontrola NIK wykazała jednak, że w przypadku lecznictwa szpitalnego oraz lecznictwa specjalistycznego tryb kontraktowania był obarczony wieloma wadami. Zdaniem kontrolerów kontraktowanie usług w lecznictwie szpitalnym i specjalistycznym było mało przejrzyste, a procedury stosowane przez NFZ nie zawsze zapewniały wybór najlepszych świadczeniodawców, którzy gwarantowaliby pacjentom odpowiednią jakość i dostępność usług. Tym samym Fundusz nie zawsze w najlepszy sposób gospodarował publicznymi pieniędzmi, pochodzącymi ze składek zdrowotnych obywateli.

NIK stale monitoruje także jeden z najważniejszych wskaźników świadczących o jakości opieki zdrowotnej, jakim jest **dostępność usług medycznych**. Izba stwierdziła, że w wielu poradniach i oddziałach szpitalnych średni czas oczekiwania pacjenta na świadczenie wydłużył się. Poprawę dostępności świadczeń utrudniało nierównomierne rozmieszczenie szpitali, przychodni i sprzętu, a także problemy z szacowaniem ceny świadczeń oraz pozyskaniem wykwalifikowanych kadr medycznych.

Najwyższa Izba Kontroli, dostrzegając aktualne problemy demograficzne, przygotowała kompleksowy raport **o opiece geriatrycznej**. Osoby powyżej 65. roku życia stanowią obecnie blisko 15% populacji. W roku 2035 – wg szacunków GUS – będzie ich ponad 23%. Prognozy wskazują ponadto na wyraźny wzrost liczby osób w późnej starości**,** czyli po 80. roku życia. Osoby starsze wymagają odpowiedniej opieki medycznej, dostosowanej do ich potrzeb i specyfiki schorzeń. Zwykle chorują na wiele chorób jednocześnie i zażywają sporo lekarstw. Dlatego na świecie od kilkudziesięciu lat rozwijana jest geriatria – specjalistyczna dziedzina medycyny, kompleksowo zajmująca się zdrowiem, chorobami i opieką nad osobami w wieku podeszłym.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli NIK wskazała, że w Polsce nie ma jeszcze systemu opieki medycznej nad pacjentami w podeszłym wieku. Brakuje geriatrów i specjalistycznych poradni oraz oddziałów szpitalnych. Z przeprowadzonej przez NIK analizy wynika także, że pacjent w podeszłym wieku kompleksowo prowadzony przez geriatrę funkcjonuje lepiej, a jego leczenie kosztuje mniej.

I. Najwyższa Izba Kontroli – podstawy prawne działalności i organizacja

Najwyższa Izba Kontroli konsekwentnie monitoruje aktywność administracji publicznej w zakresie wykorzystania funduszy z UE. W raporcie **o przygotowaniach do wykorzystania środków unijnych** w latach 2014–2020 NIK podkreśliła, że Minister Infrastruktury i Rozwoju oraz zarządy województw przygotowali administrację do roli, jaką ma odgrywać w procesie wykorzystania środków unijnych w bieżącej perspektywie budżetowej. W efekcie umowa partnerstwa z Polską została bardzo szybko zaakceptowana przez Komisję Europejską. Spośród wszystkich krajów Unii w przygotowaniach do wykorzystania funduszy Polskę wyprzedziły tylko Dania i Niemcy.

Negatywnie natomiast NIK oceniła **realizację przez Stocznię Gdańsk SA planu restrukturyzacji**, który został przygotowany przez inwestora ukraińskiego oraz zatwierdzony przez Komisję Europejską. Kontrolerzy wykazali, że mimo przekazania Stoczni Gdańsk przez Agencję Rozwoju Przemysłu pomocy publicznej w 2009 r. w wysokości 150 mln zł, Stocznia w latach 2009–2013 wykazywała znaczące straty. Stocznia Gdańsk nie uzyskała zakładanej w planie restrukturyzacji długoterminowej rentowności oraz trwałej zdolności do konkurowania na rynku, co było głównym celem udzielonej pomocy publicznej. NIK oceniła natomiast pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Agencji Rozwoju Przemysłu SA, która zaangażowała się w pomoc Stoczni. Kontrola NIK zakończyła się przed zawarciem ramowej umowy inwestycyjnej pomiędzy Stocznią Gdańsk SA, inwestorem ukraińskim, GSG Towers Sp. z o.o. i Agencją Rozwoju Przemysłu. Umowa ta ma zapobiec zwrotowi pomocy publicznej. Tym samym zawarcie umowy uratowało Stocznię przed upadłością.

Posłowie ze wszystkich klubów parlamentarnych poparli wnioski z raportu Najwyższej Izby Kontroli **o bezpieczeństwie w ruchu drogowym,** m.in. dotyczące przypisania jednemu organowi wiodącej roli w koordynowaniu i egzekwowaniu działań na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym, wieloletniego programu finansowania przedsięwzięć w tym zakresie, a także pozbawienia straży gminnych możliwości korzystania z fotoradarów mobilnych. NIK w kilku kolejnych kontrolach dotyczących ruchu drogowego zauważyła, że w latach 2004–2013 wypadki drogowe w Polsce pochłonęły życie ponad 47 tysięcy osób. Dalsze 554 tysiące osób zostały ranne. I choć liczba zabitych i rannych w ostatnich latach spada, to Polska w porównaniu z innymi państwami Unii Europejskiej pozostaje krajem o stosunkowo niskim poziomie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Osobną kontrolą NIK objęto **system fotoradarów zarządzanych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego (GITD)**. Raport pokontrolny potwierdził, że zostały one zainstalowane i oznakowane w sposób rzetelny i zgodny z obowiązującymi przepisami. GITD wybierał lokalizacje dla fotoradarów w porozumieniu z Policją i Główną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad, opierając się na szczegółowych analizach dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Kolejną ważną kontrolą dotyczącą bezpieczeństwa i poszanowania prywatności obywateli było sprawdzenie **funkcjonowania miejskiego monitoringu wizyjnego**. W Polsce brakuje przepisów prawa, które dostatecznie chroniłyby dane osobowe obywateli, pozyskane w wyniku monitoringu. Nie ma też regulacji określających jednolite zasady funkcjonowania monitoringu wizyjnego w miejscach publicznych. Brakuje również niezależnego organu, który weryfikowałby zasadność instalowania monitoringu oraz przestrzeganie praw obywateli. NIK oceniła, że zagadnienia te wymagają doprecyzowania w formie ustawowej.

Statystyki przynoszą niepokojące dane o tym, że z roku na rok bez śladu ginie w Polsce coraz więcej ludzi. NIK sprawdziła więc, jak organy państwa radzą sobie z problemem poszukiwań zaginionych, i oceniła, że Policja stworzyła spójny **system poszukiwania osób zaginionych**. Od 2013 r. w Komendzie Głównej Policji działa Centrum Poszukiwań Osób Zaginionych, odpowiedzialne za koordynację, analizę i bezpośrednie poszukiwanie osób zaginionych w całym kraju. Policja wprowadziła specjalnie opracowane procedury postępowania, m.in. zdefiniowała trzy kategorie zaginięć. Do każdej kategorii przyporządkowano oddzielne, odpowiednio sprofilowane grupy czynności, jakie powinny być podjęte podczas poszukiwań prowadzonych w danej kategorii. Dokładnie określono także katalog danych, które policjant przyjmujący zgłoszenie powinien ustalić. Dodatkowo podczas nowelizacji ustawy o Policji zadbano o wprowadzenie zapisów prawnych, ułatwiających policjantom pracę, m.in. obecnie mogą oni już tworzyć i przetwarzać bazy danych zawierające kody DNA. Zdaniem kontrolerów NIK przyjęte procedury bywają jednak niedokładnie stosowane przez niewystarczająco przeszkolonych policjantów, którzy nie zawsze właściwie klasyfikują zaginięcia. Z tego powodu zdarza się, że poszukiwania rozpoczynają się zbyt późno, zwłaszcza w sytuacjach, w których decydującą rolę gra czas. Opóźnienia bywają wówczas nie do naprawienia.

Pełniąc rolę strażnika publicznych środków, dbając o zgodne z prawem, gospodarne, celowe ich wykorzystanie i rzetelne rozliczanie, NIK skontrolowała też w roku 2014 inne ważne z punktu widzenia obywateli obszary. Kontrole Izby objęły m.in.:

Poszukiwania gazu łupkowego

Najwyższa Izba Kontroli opublikowała raport, w którym oceniła działania administracji publicznej oraz przedsiębiorców podejmowane w związku z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złóż gazu łupkowego w Polsce i wskazała, że wykonywane

przez przedsiębiorców prace geologiczne przebiegały tylko na niewielkiej części udzielonego im obszaru koncesyjnego i niejednokrotnie z opóźnieniem. Zdaniem kontrolerów przyczyna tak powolnego działania przedsiębiorców wynikała nie tylko ze zmieniającej się sytuacji ekonomiczno-finansowej, ale również z niewłaściwych działań administracji rządowej. Wyniki kontroli omówione były w *Sprawozdaniu z działalności NIK w 2013 r.*

Przetargi informatyczne w ZUS

NIK ustaliła, że przebieg postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonego przez ZUS w 2013 r. na usługę wsparcia, eksploatacji i utrzymania Kompleksowego Systemu Informatycznego, nie gwarantował przestrzegania, wynikających z prawa zamówień publicznych, zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania potencjalnych wykonawców. Przy realizacji zamówień publicznych zarówno w 2010 r., jak i w 2013 r. pracownicy ZUS zaangażowani w prowadzone postępowania pozostawali z przedstawicielami firmy ubiegającej się o udzielenie zamówienia w takim stosunku prawnym lub faktycznym, który mógł budzić uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności.

Przejęcie przez ZUS aktywów OFE

Najwyższa Izba Kontroli poświadczyła w 2014 r., że przejęcie przez ZUS aktywów otwartych funduszy emerytalnych (OFE) oraz przekazanie obligacji skarbowych do Ministra Finansów w celu ich umorzenia, a także przekazanie pozostałej części aktywów do Funduszu Rezerwy Demograficznej i funduszu emerytalnego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – przeprowadzone zostało prawidłowo, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Cała operacja nie zakłóciła też naliczania i wypłaty świadczeń dla ubezpieczonych. Mimo przejęcia przez ZUS środków z OFE realizacja wypłat emerytur będzie wymagała stałego wsparcia z budżetu państwa. Głównymi przyczynami tego stanu rzeczy są z jednej strony niski wskaźnik urodzeń i emigracja, a z drugiej wchodzenie w wiek emerytalny roczników z wyżu demograficznego po 1945 r. oraz wydłużanie się długości życia.

Jakość robót drogowych nadzorowanych przez GDDKiA

Podczas prowadzenia największych inwestycji drogowych Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych nie potrafiła zapewnić wystarczająco dobrego nadzoru nad jakością robót drogowych. Żadna z dróg oddanych do ruchu w latach 2008–2009 nie była objęta monitoringiem jakości. Wdrożono go w pełni od 2011 r. W konsekwencji monitoringiem jakości robót nie objęto blisko 40% dróg o łącznej długości 834 km, oddanych do użytku od stycznia 2008 do końca marca 2013 r. Wady i usterki wystąpiły na ponad 70% odcinków dróg zbadanych przez NIK.

Proces powstawania lądowych farm wiatrowych

Kontrolerzy wskazali, że władze gmin decydowały o lokalizacji farm wiatrowych, ignorując społeczne protesty, a budową wielu elektrowni wiatrowych zainteresowane były pełniące funkcje lub zatrudnione w gminach osoby, na których ziemi te farmy powstały. Zgody lokalnych władz na lokalizację elektrowni wiatrowych były w większości przypadków uzależnione od przekazania na rzecz gminy darowizn przez firmy budujące elektrownie lub sfinansowania przez nie dokumentacji planistycznej.

Legalizację i kontrolę dystrybutorów na stacjach paliw

Urzędy miar niezwykle rzadko – bo raz na kilka, kilkanaście lat – sprawdzały, czy dystrybutory na poszczególnych stacjach paliw działają prawidłowo. Prawie w ogóle nie badały dystrybutorów LPG, co oznacza, że rynek sprzedaży gazu był praktycznie poza jakąkolwiek kontrolą. W porozumieniu z NIK kontrolę prawidłowości odmierzania paliw przeprowadził Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Łodzi. Niezapowiedziane przez Inspektorat kontrole pokazały prawdziwą skalę błędów w odmierzaniu paliwa: ponad 60% wszystkich zbadanych dystrybutorów benzyny i oleju napędowego zawyżało wskazania (od 4,3% do 5,6%) sprzedanego paliwa na niekorzyść kupującego.

Ochronę powietrza przed zanieczyszczeniami

Polska od lat ma najbardziej zanieczyszczone powietrze w Unii Europejskiej. W wielu miastach stężenie toksycznych i rakotwórczych substancji – pyłu PM10 i benzo(a)pirenu – wielokrotnie przekracza dopuszczalne normy. Mimo że miasta wydawały olbrzymie sumy na walkę z zanieczyszczeniami powietrza, jego jakość poprawiła się tylko nieznacznie. NIK zwróciła uwagę na konieczność określenia minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych oraz wprowadzenia odpowiednich do skali zagrożenia standardów emisyjnych dla nowych kotłów węglowych małej mocy, wykorzystywanych w gospodarstwach domowych.

I. Najwyższa Izba Kontroli – podstawy prawne działalności i organizacja

Systemy egzaminów zewnętrznych w oświacie

Zdaniem NIK systemy egzaminów: szóstoklasisty, gimnazjalny, maturalny i zawodowy wymagają naprawy, głównie z uwagi na niewłaściwy sposób układania testów i błędy popełniane przy ich sprawdzaniu, a także brak przejrzystej ścieżki odwoławczej. Niepokojące było zdaniem Izby to, że po ponownym sprawdzeniu (na wniosek zdających) 10 tysięcy prac wyniki egzaminu musiały zostać zmienione aż w 25% przypadków. NIK z satysfakcją odnotowała, że niedługo po zakończeniu jej kontroli na stronie internetowej Centralnej Komisji Egzaminacyjnej opublikowano „Zasady organizowania i przeprowadzania wglądu do pracy egzaminacyjnej", wprowadzające jednolite prawa w tym zakresie dla uczniów z całej Polski.

Likwidacja szkół

W ocenie Izby likwidacja części szkół nie tylko nie spowodowała pogorszenia warunków kształcenia dla przenoszonych uczniów, ale też sprawiła, że możliwości lokalowe i organizacyjne w ich nowych szkołach były podobne lub nawet lepsze niż te w likwidowanych placówkach. Kontrolerzy dostrzegli jednak, że problem jest złożony i w wielu wypadkach wywołuje lokalne konflikty, w których każda ze stron ma swoje racje: gminy bronią bowiem pieniędzy, pedagodzy – Karty nauczyciela, a lokalne społeczności – miejsc kulturotwórczych. Dlatego NIK, mając na uwadze dobro obywateli, podpowiadała w swoim raporcie organizowanie społecznych debat i wysłuchań przed podjęciem decyzji o likwidacji lub pozostawieniu szkoły.

Przygotowanie szkół do przyjęcia sześciolatków

Wszystkie skontrolowane szkoły zatrudniały odpowiednio wykwalifikowaną kadrę nauczycielską, przygotowaną do kształcenia najmłodszych uczniów i posiadały odpowiednio wyposażone sale lekcyjne, potrzebne do prowadzenia zajęć z sześciolatkami. NIK zwróciła jednak uwagę, że istotnym problemem dla niektórych szkół może być konieczność organizacji zajęć dla klas I–III w systemie zmianowym.

Zapobieganie patologiom w szkołach

NIK stwierdziła, że dzieci i młodzież wciąż są narażone w szkołach na zjawiska patologiczne. Nasilają się formy przemocy słownej i fizycznej, a dodatkowo rozwijają się nowe jej rodzaje – np. w cyberprzestrzeni. Szkoły nie radzą sobie z tym problemem: nie diagnozują sytuacji, a nauczyciele nie zawsze potrafią rozpoznawać zagrożenia. Rządowy program „Bezpieczna i przyjazna szkoła" zakończył się niepowodzeniem, dlatego NIK zwróciła uwagę, że warunkiem wdrożenia skutecznych działań zapobiegawczych jest rozpoznanie realnych problemów, odpowiednie przygotowanie kadry oraz prowadzenie systematycznych działań profilaktycznych.

NIK uważnie monitoruje także sytuację w polskim rolnictwie. W 2014 r. NIK prowadziła kilka kontroli w tym obszarze.

Kontrolerzy wskazali m.in., że **wielkoprzemysłowe fermy zwierząt** są często bardzo uciążliwe zarówno dla osób mieszkających w ich sąsiedztwie, jak i dla środowiska naturalnego. Nadzór nad fermami wielkoprzemysłowymi był nierzetelny, bo wyznaczone do kontroli instytucje nie współpracowały ze sobą tak, jak powinny: miały rozbieżne dane i nie wymieniały się informacjami. Wykorzystywali to niektórzy właściciele ferm i, w zgodzie z prawem, dzielili formalnie duże fermy na mniejsze. Dzięki temu zabiegowi fermy podlegały mniej rygorystycznym przepisom, a co za tym idzie – były bardzo uciążliwe dla sąsiadów i środowiska.

Raport o **dopłatach do sadowniczych upraw ekologicznych** ujawnił nieefektywne wydatkowanie pieniędzy z funduszy unijnych: mimo iż przez dziesięć lat na dopłaty do ekologicznych upraw sadowniczych i jagodowych wydano ponad 708 mln zł, produkcja owoców nie wzrosła. Wręcz przeciwnie: wydajność upraw spadła z 15 do jednej tony owoców na hektar. Za to aż ośmiokrotnie wzrosła powierzchnia upraw – najczęściej nieowocujących, bo dopłaty przyznawano do plantacji bez wymogu uzyskania plonów. Część rolników sadziła więc drzewa po to, aby zdobyć fundusze, a nie zebrać plony. W ostatnim czasie przepisy uległy zmianie. Dopłaty otrzymają ogrodnicy, którzy będą potrafili zebrać plony i udokumentować ich sprzedaż.

Z kolei po kontroli **ochrony gruntów rolnych Skarbu Państwa** NIK zaleciła zmiany w istniejącym prawie tak, aby możliwe było skuteczne karanie za bezprawne korzystanie z państwowej ziemi. Jak wynika bowiem z ustaleń kontroli, budżet państwa ponosił każdego roku wielomilionowe straty z powodu bezprawnego korzystania z gruntów Skarbu Państwa. Przepisy prawa w praktyce zapewniały samowolnym użytkownikom bezkarność, a instytucje publiczne nieskutecznie walczyły z tym procederem.

Duża część kontroli NIK w 2014 r. dotyczyła działań jednostek samorządu terytorialnego**.** NIK wskazała m.in., że **powoływane przez gminy spółki komunalne** zbyt mocno koncentrowały się na działalności komercyjnej, zamiast realizować zadania publiczne. W konsekwencji czysto komercyjna działalność spółek mogła naruszać reguły uczciwej konkurencji oraz rodzić podejrzenia o faworyzowanie spółek komunalnych przy staraniu się o publiczne zamówienia.

We współpracy z organizacjami pozarządowymi NIK przygotowała kontrolę dotyczącą **ochrony drzew przy realizacji inwestycji w miastach.** Okazało się, że w polskich miastach drzewa wciąż przegrywają z nowymi inwestycjami: osiedlami czy centrami handlowymi. W raporcie NIK zwróciła uwagę m.in. na fakt, że sadzone jako kompensacja nowe drzewa często są niskiej jakości, a w dodatku – zaniedbane i niezabezpieczone – szybko obumierają.

Sporo uwag Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła także, prezentując raport **o inwestycjach na terenach powodziowych.** Wynika z niego, że gminy nie podejmowały wystarczających działań, aby chronić mieszkańców przed skutkami powodzi: nie ograniczały np. zabudowy terenów zagrożonych zalaniem. Decyzje o pozwoleniu na budowę zwykle nie zawierały informacji dla inwestorów o zagrożeniu powodziowym na terenie planowanej inwestycji. Informacji takich w zdecydowanej większości brakowało także w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego – ujęto i opisano w nich jedynie dziesiątą część obszarów zagrożonych powodzią.

Prowadzone w 2014 r. kontrole, których wyniki w części zostały zaprezentowane także w pierwszej połowie roku 2015, wpłynęły na wzrost zaufania do NIK i zwiększenie się odsetka dorosłych Polaków, którzy dobrze i bardzo dobrze oceniają pracę Izby. Według najnowszych badań CBOS ponad 49% dorosłych Polaków dobrze i bardzo ocenia pracę NIK. Przeciwnego zdania jest 14% respondentów. Reszta to osoby, którym trudno powiedzieć, jak Izba pracuje. Od marca 2013 r. dobre i bardzo dobre oceny Izby wzrosły o 16 punktów procentowych.

5.4. Propozycje zmian legislacyjnych

NIK aktywnie i inspirująco stara się oddziaływać na instytucje publiczne w państwie, m.in. przez propagowanie poszanowania prawa, wskazywanie przypadków jego łamania i lekceważenia. Luki w przepisach, opieszałość w wydawaniu aktów wykonawczych, brak należytej staranności podczas stanowienia prawa – sprzyjają dowolności interpretacyjnej oraz jego omijaniu. Nieprawidłowości te utrudniają sprawne funkcjonowanie państwa, tworzą podatny grunt dla korupcji oraz powodują spadek zaufania obywateli do instytucji publicznych. Wyniki kontroli przeprowadzonych przez NIK stanowiły niejednokrotnie podstawę do postulowania zmian obowiązujących ustaw oraz zmian lub wydania nowych aktów wykonawczych. Prezentowane właściwym komisjom sejmowym ustalenia, stanowiły podstawę do postulowania zmian obowiązujących przepisów lub wydania nowych. Wnioski *de lege ferenda*, uzasadnione konkretnymi ustaleniami kontroli, zmierzały do usunięcia luk lub sprzeczności w prawie. Najczęściej były adresowane do ustawodawcy i rządu.

W 2014 r., w 33 informacjach o wynikach kontroli, Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła 75 wniosków *de lege ferenda*, w większości (blisko 72%) zawierające postulaty nowelizacji przepisów rangi ustawowej. Wnioski legislacyjne, wskazujące na zasadność wprowadzenia określonych zmian w aktach prawnych, sformułowano m.in. w takich obszarach, jak: gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, biopaliwa i biokomponenty w transporcie, podatki od osób fizycznych, podatki i opłaty lokalne, służba wojskowa żołnierzy zawodowych, transport i ruch drogowy, miejski monitoring, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, pomoc finansowa na restrukturyzację i modernizację rolnictwa, ochrona praw klientów instytucji finansowych, finanse publiczne, bezpieczeństwo i ratownictwo w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich, finansowanie przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych, ochrona środowiska, system ubezpieczeń społecznych, prawo budowlane, dostępność i finansowanie rehabilitacji leczniczej, współpraca z Polonią i Polakami za granicą, pomoc osobom uprawnionym do alimentów, funkcjonowanie systemu krwiodawstwa i krwiolecznictwa, funkcjonowanie ferm zwierząt, ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami, ochrona praw lokatorów[17].

Szczególnie cennym efektem przeprowadzonych kontroli są wprowadzone w ich wyniku zmiany w obowiązującym prawodawstwie. W 2014 r. i do końca I kwartału 2015 r. zrealizowano 21 wniosków Najwyższej Izby Kontroli, postulujących dokonanie zmian we wskazanych przepisach ustawowych (w tym 2 wnioski sformułowane w 2014 r., 13 sformułowanych w 2013 r. i 6 wniosków sformułowanych w 2012 r. i wcześniej). Istotnej kwestii dotyczył zrealizowany wniosek sformułowany w 2014 r., odnośnie do uzupełnienia przepisów o karach pieniężnych, zawartych w ustawie o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, o karę za wykorzystywanie do wytwarzania paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych biokomponentów niespełniających wymagań jakościowych. Wprowadzono także zmiany legislacyjne, o które NIK wnioskowała w 2013 r. i m.in. w ustawie Prawo zamówień publicznych wprowadzono definicję pojęcia „rażąco niskiej ceny", z uwzględnieniem określenia jej mierników i sposobu postępowania w takich przypadkach; w budzącej wiele kontrowersji ustawie o zmianie ustawy

[17] Szczegółowy opis proponowanych przez NIK zmian legislacyjnych, ujętych w informacjach o wynikach kontroli w 2014 r. wybranych obszarów funkcjonowania państwa, przedstawiony został w rozdziale II Sprawozdania – *Działalność kontrolna*, natomiast wykaz wniosków *de lege ferenda* przedstawia załącznik nr 4 do *Sprawozdania*.

o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zmieniono przepis zobowiązujący właściciela nieruchomości do składania nowej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami w sytuacji, kiedy rada gminy w drodze uchwały dokona zmiany stawki opłaty. Doprecyzowano formy i terminy dokonywania corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi oraz przepisy ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, w zakresie terminów przekazywania GIOŚ informacji o zagrożeniu szkodą w środowisku. W związku z wnioskiem NIK doprecyzowano także pojęcie „właściciel nieruchomości", o którym mowa w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Na wniosek NIK dokonano zmiany wprowadzającej w ustawie o drogach publicznych przepisy regulujące wymierzanie kar pieniężnych z tytułu nieuiszczenia lub uiszczenia w niepełnej wysokości opłaty elektronicznej. Wynikiem kontroli NIK jest również wprowadzona na korzyść pracowników będących członkami zespołów badawczych zmiana w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym, normująca zasady nabywania praw autorskich do opracowanych projektów oraz zasady udziału w zyskach z komercjalizacji tych projektów.

5.5. Sukcesy NIK na arenie międzynarodowej

Rok 2014 był niezwykle ważny w działalności międzynarodowej Najwyższej Izby Kontroli i upłynął przede wszystkim pod znakiem intensywnej pracy związanej z audytem organizacji międzynarodowych, przeglądów partnerskich i kontroli równoległych. NIK była również aktywna w dziedzinie pomocy rozwojowej dla NOK krajów aspirujących do UE oraz na forum INTOSAI i EUROSAI.

NIK od niedawna jest aktywna w dziedzinie **audytu zewnętrznego organizacji międzynarodowych**. Od 2012 r. pełni funkcję audytora zewnętrznego Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN), a pod koniec 2013 r. została w postępowaniu konkursowym wybrana także na audytora zewnętrznego Rady Europy na pięcioletnią kadencję obejmującą audyt sprawozdań finansowych za lata 2014–2018.

W 2014 r. pracownicy NIK odbyli 10 wizyt w siedzibie CERN w Genewie w celu realizacji audytu sprawozdań finansowych CERN i Funduszu Emerytalnego CERN za rok 2013. W dniu 9 maja 2014 r. odbyło się w NIK spotkanie z udziałem przedstawicieli CERN i Funduszu Emerytalnego CERN, w celu prezentacji dokumentów z audytu, omówienia uwag CERN i uzgodnienia końcowych zapisów. Wszystkie rekomendacje NIK zostały przyjęte do realizacji. Uzgodnione raporty przedstawiono w CERN podczas spotkania Stałego Komitetu Doradczego ds. Audytu (SACA) 4 czerwca, spotkania Komitetu Finansowego 17 i 18 czerwca oraz podczas otwartej sesji Rady CERN 20 czerwca. Ostateczne przyjęcie raportów miało miejsce na posiedzeniu Rady CERN 20 czerwca 2014 r.

Przy różnych okazjach przedstawiciele CERN bardzo wysoko oceniali pracę zespołu. Przewodnicząca Rady CERN podkreśliła zarówno dobrą pracę, profesjonalizm i zaangażowanie zespołu, jak i konstruktywną współpracę z CERN.

W październiku 2014 r. Prezes NIK oraz Sekretarz Generalny Rady Europy podpisali umowę w sprawie realizacji audytu, a NIK oficjalnie przejęła mandat audytora zewnętrznego Rady od Trybunału Obrachunkowego Francji. Wcześniej członkowie zespołu NIK odpowiedzialnego za audyt wzięli udział w cyklu spotkań zamykających audyt za rok 2013, ostatni zrealizowany przez NOK Francji, a pod koniec roku wykonali misję rozpoznawczo-dokumentacyjną w siedzibie Rady Europy, poprzedzającą audyt sprawozdań finansowych za rok 2014.

Kontroler NIK wchodzi także w skład Kolegium Audytorów Mechanizmu **ATHENA**, który odpowiada za finansowanie operacji wojskowych prowadzonych przez Unię Europejską. Operacje te prowadzone są w ramach tzw. wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (ang. *Common Security and Defence Policy* – CSDP). Oprócz reprezentanta NIK w Kolegium ATHENY zasiadają przedstawiciele NOK Francji, Grecji, Hiszpanii, Niemiec i Włoch.

Najwyższa Izba Kontroli była również zaangażowana w **przeglądy partnerskie** w najwyższych organach kontroli innych krajów, co świadczy o uznaniu i zaufaniu, jakim NIK jest darzona w środowisku międzynarodowym. W 2014 r. NIK zakończyła przegląd partnerski Rady Audytu Republiki Indonezji, przeprowadziła przegląd partnerski **Międzynarodowej Rady Audytorów NATO** (IBAN) oraz rozpoczęła przegląd Urzędu Kontroli Państwowej Estonii. Zapadły także decyzje o uczestnictwie NIK w przeglądzie partnerskim Urzędu Kontroli Państwowej Łotwy oraz Państwowej Izby Obrachunkowej Węgier w 2015 r. Na szczególną uwagę zasługuje zwłaszcza przegląd partnerski w IBAN, który NIK przeprowadziła wspólnie z Trybunałem Obrachunkowym Hiszpanii. Raport z tego przeglądu został przedstawiony na specjalnym spotkaniu z zastępcą Sekretarza Generalnego NATO w Kwaterze Głównej NATO w Brukseli.

I. Najwyższa Izba Kontroli – podstawy prawne działalności i organizacja

Działania na forum Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (**INTOSAI**) są istotnym aspektem współpracy międzynarodowej NIK. Duże zaangażowanie na tym polu zaowocowało wyborem NIK na sześcioletnią kadencję członka **Zarządu INTOSAI**, co miało miejsce podczas ostatniego Kongresu organizacji w październiku 2013 r.

Od 2013 r. NIK kieruje też pracami specjalnego zespołu międzynarodowego, który przygotowuje aktualizację Kodeksu etyki INTOSAI (ISSAI 30). W skład zespołu, oprócz NIK, wchodzą NOK 13 krajów, w tym Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Holandii i Portugalii. Odnowiona wersja Kodeksu etyki INTOSAI ma być gotowa na kolejny kongres INTOSAI, który odbędzie się w grudniu 2016 r.

W EUROSAI w 2014 r. NIK zakończyła swoją wieloletnią kadencję w zarządzie tej organizacji, natomiast przejęła od Federalnego Biura Audytu Szwajcarii przewodnictwo w **Grupie Roboczej EUROSAI ds. Technologii Informatycznych**. Kandydatura NIK została jednogłośnie przyjęta przez Kongres EUROSAI, który odbył się w czerwcu 2014 r. w Hadze.

Grupa Robocza ds. Technologii Informatycznych zajmuje się wypracowywaniem narzędzi wykorzystywanych w codziennej pracy najwyższych organów kontroli. NIK kieruje również pracami jednej z podgrup WGIT – podgrupy ds. e-administracji, która opracowuje stronę internetową *e-government,* stanowiącą bazę danych dotyczących kontroli związanych z obszarem IT.

W 2014 r. NIK była zaangażowana w osiem **kontroli równoległych** prowadzonych we współpracy z najwyższymi organami kontroli innych państw. Zakończono między innymi polsko-słowacką i polsko-czeską kontrolę programów współpracy transgranicznej, polsko-słowacką kontrolę bezpieczeństwa w górach, wielonarodowe kontrole w obszarze biopaliw, parków narodowych, ochrony przeciwpowodziowej. Obecnie trwają kontrole ochrony czystości rzeki Bug (realizowana wspólnie z NOK Białorusi i Ukrainy) oraz zamówień publicznych współfinansowanych ze środków europejskich.

W obszarze **pomocy rozwojowej** dla najwyższych organów kontroli państw aspirujących do Unii Europejskiej warto przypomnieć zawarte w maju 2014 r. porozumienie o współpracy między Najwyższą Izbą Kontroli a jej ukraińskim odpowiednikiem – Izbą Obrachunkową. Porozumienie umożliwi m.in. organizowanie szkoleń oraz prowadzenie wspólnych kontroli. NIK wystąpiła z ofertą realnej pomocy szkoleniowej dla **Ukrainy**. Tematyka szkoleń to: kontrola długu publicznego, audyt finansowy, zapobieganie i zwalczanie korupcji oraz rozliczanie funduszy unijnych. Porozumienie obejmuje również wymianę doświadczeń w zakresie metodyki kontroli, prowadzenie wspólnych analiz, konferencji, seminariów i spotkań roboczych, prowadzenie kontroli równoległych, wymianę informacji na temat regulacji krajowych, materiałów informacyjnych i wdrażanie metodologii związanej z kontrolą finansów publicznych oraz stosowaniem międzynarodowych standardów kontroli sektora publicznego. W grudniu 2014 r. wizytę studyjną w NIK złożyła grupa słuchaczy Narodowej Akademii Administracji Publicznej Ukrainy. Szkolenia są kontynuowane w 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli aktywnie wspiera także Państwowy Urząd Kontroli **Gruzji**. W 2014 r. rozpoczęto realizację projektu współpracy bliźniaczej, wdrażanego wspólnie z Federalną Izbą Obrachunkową Niemiec. Pod koniec listopada 2014 r. Prezes NIK wziął udział w inauguracji projektu w Tbilisi. Podpisał także porozumienie o współpracy między NIK a NOK Gruzji. Oba urzędy będą się wymieniać doświadczeniami w zakresie standardów współczesnego audytu oraz rozwiązaniami dotyczącymi zarządzania najwyższym organem kontroli państwowej.

W grudniu 2014 r. w Tiranie przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli wraz z NOK Chorwacji przedstawili swoją ofertę realizacji podobnego projektu w NOK **Albanii**. W styczniu 2015 r. NIK otrzymała oficjalną informację, że oferta polsko-chorwacka została przyjęta. Realizacja projektu planowana jest na lata 2015–2017.

5.6. Udział w naradach, konferencjach i ważniejszych wydarzeniach życia publicznego w 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli jest instytucją otwartą, ceniącą sobie opinię środowisk zewnętrznych – prawniczych, ekonomicznych i eksperckich z rozmaitych branż. Współpracując z nimi, NIK czerpie z wiedzy i doświadczeń specjalistów w różnych, czasem bardzo wąskich dziedzinach. Ze swej strony Izba dzieli się wnioskami płynącymi z przeprowadzonych przez nią kontroli, które dotyczą wszystkich obszarów funkcjonowania państwa. Dzięki podejściu ukierunkowanemu na współpracę, w swych kontrolach NIK nie tylko wskazuje nieprawidłowości, ale ogromną wagę przywiązuje do znalezienia i upowszechnienia dobrych praktyk w kontrolowanych obszarach.

I. Najwyższa Izba Kontroli – podstawy prawne działalności i organizacja

Realizując w praktyce powyższe założenie, Najwyższa Izba Kontroli zaprosiła w lutym 2014 r. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów do współpracy ukierunkowanej na wspólne zwiększenie skuteczności w walce z nieprawidłowościami w przetargach publicznych. Efektem nawiązania tej współpracy było przeprowadzone przez prelegentów z UOKiK szkolenie w NIK pt. *Rola organu antymonopolowego w wykrywaniu i zwalczaniu zmów przetargowych*.

Na początku kwietnia 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli zorganizowała konferencję, której celem było przybliżenie zarówno najistotniejszych nieprawidłowości, jak i najlepszych praktyk, zidentyfikowanych w działalności samorządów. W spotkaniu wzięli udział m.in. prezydenci największych miast, starostowie, sekretarze, skarbnicy, a także eksperci i dziennikarze specjalizujący się w tematyce samorządowej. Podczas konferencji omawiano problematykę samorządową na podstawie przygotowanej przez NIK publikacji – *Przegląd kontroli przeprowadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2011–2013*. Raport ten miał swoją premierę w lutym, gdy na zaproszenie Marszałka Województwa Podkarpackiego delegacja NIK na czele z dyrektorem generalnym wzięła udział w konferencji poświęconej kontrolom w jednostkach samorządu terytorialnego. Kolejna prezentacja tego raportu odbyła się na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego podczas seminarium, którego uczestnikiem był Prezes NIK, w kwietniu 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli i Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury – w ramach współpracy – będą prowadzić wspólnie szkolenia przeznaczone dla kontrolerów i pracowników wymiaru sprawiedliwości. W maju 2014 r. NIK podpisała porozumienie o współpracy z KSSiP. Obie strony chcą przekazywać partnerowi swą specjalistyczną wiedzę i unikalne doświadczenie. Wykładowcy Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury będą uczyć kontrolerów m.in. najnowszych technik przesłuchań. Specjaliści z NIK odkryją przed sędziami i prokuratorami tajniki pracy z dokumentacją finansową.

Kolejny obszar współpracy otworzył się po rozmowach Prezydium Senatu z kierownictwem Najwyższej Izby Kontroli, podczas obrad 20 marca 2014 r., gdzie wyrażono chęć ściślejszej współpracy między oboma podmiotami. NIK na bieżąco diagnozuje nieprawidłowości w funkcjonowaniu państwa i formułuje wnioski *de lege ferenda*. Senat na ich podstawie może podejmować inicjatywy legislacyjne, poprawiające obowiązujące przepisy. Według marszałka Senatu Bogdana Borusewicza współpraca z NIK wzmocni pozycję Senatu i pozwoli na poprawę jakości naszego prawa zgodnie z oczekiwaniami obywateli. Obie instytucje współdziałają także przy zmianie ustawy o ochronie zwierząt.

Również Bank Światowy i Najwyższa Izba Kontroli współpracują bliżej, w tym przypadku w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego. Obie instytucje mają podobne wnioski i rekomendacje w tej sferze. O tym, jak przekonać polskie władze do ich realizacji, prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski rozmawiał z Mariną Wes, szefową Biura Banku Światowego w Europie i Azji Centralnej, która zaprosiła ekspertów z Najwyższej Izby Kontroli do udziału w spotkaniach dotyczących podnoszenia poziomu bezpieczeństwa na drogach.

Polskie doświadczenia z okresu transformacji są ważne dla krajów Partnerstwa Wschodniego. Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Bank Światowy zorganizowały, również w czerwcu, specjalne spotkanie, na którym przedstawiciele polskich instytucji podzielili się wiedzą na temat procesu przekształceń ustrojowych, tworzenia niezależnych organów państwa oraz rozwoju sektora prywatnego. O roli NIK w walce z korupcją mówił jej Prezes.

NIK dostrzega znaczenie edukacji jako czynnika wyrównującego szanse na start w życiu młodych ludzi z różnych środowisk, dlatego wspiera Fundację Dzieło Nowego Tysiąclecia w podnoszeniu szans edukacyjnych młodzieży z małych miast i wsi. Izba od kilku lat regularnie współpracuje z Fundacją, organizując bezpłatne staże dla jej stypendystów. W 2014 r. ośmioro z nich zdobywało doświadczenie zawodowe w Departamencie Infrastruktury, Departamencie Metodyki Kontroli i Rozwoju Zawodowego, Biurze Organizacyjnym oraz Delegaturach NIK w Krakowie i Olsztynie.

Szczególną formą współpracy jest **udział w konferencjach, projektach i seminariach**. Prezes NIK aktywnie uczestniczy w tego typu spotkaniach, poświęconych ważnym sprawom gospodarczym i społecznym. Na początku 2014 r. uczestniczył w zorganizowanym w Pałacu Prezydenckim seminarium *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument realizacji rodzinnej polityki mieszkaniowej*, podczas którego akcentował konieczność podjęcia działań zmierzających do popularyzowania formuły PPP. Seminarium było okazją do zaprezentowania raportu NIK *Kontrola realizacji przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego* oraz podkreślenia obopólnych korzyści – dla inwestorów prywatnych oraz podmiotów publicznych – płynących ze skutecznego wdrażania partnerstwa.

Podczas XXI Forum Gospodarczego, odbywającego się pod honorowym patronatem Ministra Gospodarki w Toruniu, Krzysztof Kwiatkowski – jako jeden z prelegentów – mówił o roli Najwyższej Izby Kontroli w nadzorowaniu instytucji publicznych. Prezes omówił najczęstsze naruszenia wykryte przez kontrolerów w dziedzinie zamówień publicznych, m.in. nadużywanie trybu zamówień z wolnej ręki, dzielenie zamówień na części, traktowanie ceny jako decydującego

kryterium. Poruszył także temat partnerstwa publiczno-prywatnego oraz roli tych przedsięwzięć dla rozwoju gospodarczego, wskazując na niedostateczną wagę przywiązywaną do płynących z PPP korzyści, polegających np. na lepszej jakości zarządzania oraz bardziej efektywnej eksploatacji inwestycji będącej przedmiotem partnerstwa.

7 marca w siedzibie Business Centre Club odbyła się, przy udziale prezesa NIK Krzysztofa Kwiatkowskiego, konferencja pt. *Rynek zamówień publicznych branży budowlanej w związku z funduszami europejskimi 2014–2020*. Dyskutujący poruszali m.in. problematykę kryterium najniższej ceny oraz zmian, które przynoszą ze sobą przyjęte przez Parlament Europejski dyrektywy dot. udzielania klasycznych i sektorowych zamówień publicznych oraz koncesji. Prezes mówił o specyfice przetargów, ich wpływie na rozwój infrastruktury gospodarczej i społecznej oraz propozycjach zmian w tej dziedzinie.

Prezes NIK zainaugurował 22 marca 2014 r. w Urzędzie Miasta Łodzi konferencję *POL4ALL* (czyli Polska dla każdego). Jest to projekt, który obejmuje cykl interdyscyplinarnych konferencji dla młodzieży. Ich celem jest inspirowanie i motywowanie młodych ludzi do realizowania własnych planów i marzeń zawodowych. Organizatorzy zapraszają cenione w Polsce osoby do wygłoszenia wykładu z zakresu biznesu, nauki lub wiedzy o społeczeństwie. Podczas spotkania o swoich doświadczeniach mogących być wskazówkami dla młodych ludzi opowiadali również m.in. prof. Stanisław Bielecki – rektor Politechniki Łódzkiej, oraz Jolanta Chełmińska – wojewoda łódzki.

W marcu, również w Łodzi, odbyło się spotkanie z udziałem Prezesa NIK oraz Ministra Gospodarki poświęcone specjalnym strefom ekonomicznym, których na terenie RP funkcjonuje 14. Omawiano m.in. ustalenia kontroli NIK dotyczące funkcjonowania SSE oraz możliwości ich rozszerzenia.

Krzysztof Kwiatkowski wziął także udział w organizowanej przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Związek Dużych Rodzin „Trzy Plus" konferencji poświęconej polityce prorodzinnej państwa, a w szczególności rozwiązaniom w systemie podatkowym, które sprzyjałyby jej realizacji. Prezes NIK podczas konferencji podkreślił, że polityka prorodzinna jest jednym z priorytetowych kierunków kontroli NIK w 2014 r.

23 kwietnia 2014 r. Prezes NIK wygłosił przed studentami Krajowej Szkoły Administracji Publicznej wykład – *Współpraca NIK z Sejmem RP i innymi podmiotami krajowymi. Stawiamy na otwartość*. Podczas wystąpienia poruszone zostały kwestie związane ze współdziałaniem NIK z dwiema izbami parlamentu, Prezydentem RP, prokuraturą, RPO oraz innymi organami kontroli i inspekcji. Prezes NIK wziął także udział w Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, podczas którego przedstawiane jest sprawozdanie z działalności NSA za ubiegły rok.

O ochronie praw oraz wolności człowieka i obywatela rozmawiali na specjalnej konferencji zorganizowanej w maju w Senacie przedstawiciele administracji publicznej, naukowcy i praktycy. Wspólnie zastanawiano się, czy obecna ochrona jest wystarczająca oraz w jakim stopniu jej założenia mają odzwierciedlenie w praktyce ustrojowej. Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski mówił o roli Izby w przestrzeganiu praw i swobód obywatelskich. Spotkanie zorganizował Międzynarodowy Instytut Społeczeństwa Obywatelskiego.

Również w maju Prezes NIK wziął udział w VI Europejskim Kongresie Gospodarczym w Katowicach – największym tego typu wydarzeniu w Europie Środkowej. Ponadto w czerwcu reprezentował NIK w organizowanym przez Krajową Izbę Gospodarczą spotkaniu, poświęconym zagadnieniom związanym z zamówieniami publicznymi w budownictwie infrastrukturalnym, i otworzył konferencję Instytutu Audytorów Wewnętrznych (IIA) Polska, podczas której rozmawiano o wyzwaniach stojących przed audytem wewnętrznym. Natomiast podczas Konwentu Wojewodów, który odbył się 7 lipca, Prezes NIK przedstawił wyniki kontroli dotyczącej organizacji ruchu na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich.

Prezes NIK uczestniczył także na początku maja w XVII Zgromadzeniu Ogólnym Związku Powiatów Polskich w Mikołajkach, gdzie dyskutowano na temat najistotniejszych obszarów działania samorządów. Problematyka samorządowa w kontrolach NIK była także przedmiotem wystąpienia Prezesa podczas XII Samorządowego Forum Kapitału i Finansów w Jachrance pod Warszawą, gdzie Krzysztof Kwiatkowski wygłosił wykład *Rezultaty działań kontrolnych NIK na podstawie wybranych kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego*.

Podczas konferencji *System wczesnej interwencji – kształtowanie standardów w Policji,* która odbyła się 5 czerwca, prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski zadeklarował pomoc Policji w podnoszeniu standardów zarządzania. Przyczynić się do tego mogą uwagi i wnioski zawarte w kontrolach NIK.

Na zaproszenie prezydenta RP Bronisława Komorowskiego – Prezes NIK zabrał głos w debacie *Krajobraz a energetyka wiatrowa – poszukiwanie ładu*, przedstawiając wyniki kontroli dotyczącej farm wiatrowych. Sierpniowe spotkanie u Prezydenta RP odbyło się w ramach Forum Debaty Publicznej *Potencjał obszarów wiejskich szansą rozwoju*.

I. Najwyższa Izba Kontroli – podstawy prawne działalności i organizacja

Kolejne forum, na którym była obecna NIK – to XXIV Forum Ekonomiczne w Krynicy, gdzie Prezes NIK przedstawił wyniki kontroli związanych z nowym systemem gospodarowania odpadami, funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego oraz wypracowywaniem porozumienia ze społecznościami lokalnymi. Ponadto Krzysztof Kwiatkowski uczestniczył w IV Europejskim Kongresie Małych i Średnich Przedsiębiorstw, odbywającym się we wrześniu w Katowicach.

W listopadzie Prezes NIK wziął udział w Kongresie Infrastruktury Polskiej w Krakowie, gdzie wygłosił wystąpienie *Perspektywa budżetowa UE na lata 2014–2020 jako wielki polski projekt inwestycyjny, jak skoordynować potrzeby, interesy i zadania państwa, samorządów i obywateli.*

Prezes NIK brał też udział w ważnych **wydarzeniach z życia publicznego**, reprezentując instytucję, którą kieruje.

Przede wszystkim – rok 2014 był dla NIK czasem szczególnego jubileuszu – obchodów 95. rocznicy jej powołania, które rozpoczęto 7 lutego odsłonięciem tablicy ku czci prof. Waleriana Pańko. Kontynuacją rocznicowych uroczystości było seminaryjne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, które miało miejsce 10 lutego 2014 r. w Sali Kolumnowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Otworzył je i obradom przewodniczył Prezes NIK. W tym szczególnym posiedzeniu udział wzięli m.in. marszałkowie Sejmu i Senatu, szef Kancelarii Prezydenta RP, posłowie, senatorowie, prezesi Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, NSA, prokurator generalny. Uczestnicy tego jubileuszowego spotkania wysłuchali m.in. wykładu prof. dr. hab. Jacka Jagielskiego „Ewolucja Najwyższej Izby Kontroli w ostatnich 20 latach i rekomendacje na przyszłość, które powinien rozważyć ustawodawca". Przywołano dokonania wszystkich pracowników NIK na przestrzeni lat oraz wspominano jej wybitnych prezesów, wśród nich – zmarłych tragicznie prof. Waleriana Pańko oraz prof. Lecha Kaczyńskiego. Odczytano też m.in. życzenia i gratulacje z okazji 95. rocznicy utworzenia NIK od Prezesa Europejskiego Trybunału Europejskiego. Podczas uroczystości Krzysztof Kwiatkowski zapowiedział pierwszą edycję Nagrody im. Władysława Stasiaka – pracownika NIK, który zginął w katastrofie lotniczej pod Smoleńskiem. Jej ideą ma być wyróżnianie osób, które, działając ponad podziałami, służą Ojczyźnie. Nagroda pierwszy raz została wręczona w marcu 2015 r.

Na zaproszenie Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego oraz Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej Łukasza Kamińskiego 28 lutego Prezes NIK uczestniczył w uroczystości wręczenia not identyfikacyjnych członkom rodzin ofiar terroru z lat 1944–1956. Podjęte prace ekshumacyjne oraz działania zmierzające do unieważnienia wyroków stalinowskich były efektem podpisanego m.in. przez Krzysztofa Kwiatkowskiego, jeszcze jako ministra sprawiedliwości, porozumienia dotyczącego prowadzenia działań na rzecz odnalezienia nieznanych dotąd miejsc pochówku ofiar.

15 maja prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski wraz z przewodniczącym ukraińskiego organu kontroli Romanem Magutą wzięli udział w organizowanej w Łodzi w Instytucie Europejskim I Europejskiej Konferencji Praw Człowieka. Podczas wystąpień akcentowano szczególną rolę adwokatury w budowaniu demokratycznego państwa prawa. Prezes NIK uczestniczył także w konferencji *Warsaw Solidarity Forum*, organizowanej przez Instytut Lecha Wałęsy, poświęconej wnioskom płynącym z polskiej transformacji dla regionu i świata.

Najwyższa Izba Kontroli była również reprezentowana 4 czerwca na placu Zamkowym podczas głównych obchodów Święta Wolności. W wydarzeniu uczestniczyło prawie 50 delegacji z całego świata. W ramach uroczystych obchodów święta Prezes NIK uczestniczył w Zgromadzeniu Narodowym. Prezydent Bronisław Komorowski zaprosił Prezesa NIK do Pałacu Prezydenckiego na uroczystość wręczenia odznaczeń osobom, które przed 1989 ro. zabiegały o polską wolność, oraz tym, którzy potrafili przez ostatnie 25 lat dobrze tę wolność wykorzystać. Prezes NIK uczestniczył także w otwarciu przez Marszałka Sejmu wystawy pt. *Polska, na jaką zasłużymy*. Na wystawie zaprezentowano blisko 300 eksponatów, większość z nich dotyczy kampanii wyborczej, głosowania oraz inauguracji obrad Sejmu i Senatu.

Prezes NIK, reprezentując Izbę, wziął udział w uroczystościach upamiętniających istotne dla Polski wydarzenia: 25. rocznicę odrodzenia Senatu po przemianach ustrojowych w 1989 r., 70. rocznicę wybuchu Powstania Warszawskiego, 70. rocznicę likwidacji Litzmannstadt Ghetto, 25-lecie powołania pierwszego demokratycznego rządu z premierem Tadeuszem Mazowieckim na czele, 95-lecie Polskiego Komitetu Olimpijskiego. W listopadzie Prezes NIK uczestniczył w obchodach Narodowego Święta Odzyskania Niepodległości i marszu „Razem dla Niepodległej".

Prezes NIK zainaugurował na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie rok akademicki 2014/2015, wygłaszając wykład dotyczący zarządzania i pracy w naczelnym organie kontroli państwa, a także przygotowywanych przez Izbę wniosków *de lege ferenda*, w których NIK postuluje wprowadzenie zmian w przepisach prawa.

I. Najwyższa Izba Kontroli – podstawy prawne działalności i organizacja

Na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego Prezes NIK, również inaugurując rok akademicki, otworzył wystawę poświęconą prof. Walerianowi Pańce. Z kolei na Wydziale Prawa i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego wygłosił wykład *Nasza troska o grosz publiczny*, a także otworzył debatę *Bezpieczeństwo gospodarcze Polski*. Krzysztof Kwiatkowski był również gościem studentów zrzeszonych w NZS, biorąc udział w debacie: *NZS: misja i idea – wczoraj i dziś*, która była okazją do podzielnia się przez Prezesa m.in. doświadczeniami związanymi z funkcjonowaniem oraz historią NZS.

W grudniu Prezes NIK uczestniczył w Zgromadzeniu Narodowym, podczas którego wystąpienie wygłosił prezydent Ukrainy Petro Poroszenko.

Kontrole NIK są dostrzegane i doceniane przez rozmaite gremia, czego przejawem są otrzymane **nagrody i wyróżnienia**. W 2014 r. były to m.in. medal „Pro Memoria", którym NIK została uhonorowana na wniosek weteranów walk o niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej za utrwalanie pamięci o ludziach, którzy walczyli o niepodległość Polski podczas II wojny światowej oraz po jej zakończeniu.

W październiku Prezes NIK odebrał przyznaną Izbie przez Kapitułę Kryształów Przetargów Publicznych nagrodę honorową za konsekwentne stanie na straży przejrzystości, jakości i poprawności prowadzonych postępowań przetargowych w Polsce.

W 2014 r. Krzysztof Kwiatkowski otrzymał Nagrodę im. Andrzeja Bączkowskiego. Jej ideą jest wyróżnienie urzędników państwowych, którzy stanowią wzór służby publicznej i działają na rzecz dobra wspólnego, ponad podziałami.

6. Działalność Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

Wszystkie najważniejsze sprawy w Najwyższej Izbie Kontroli są rozstrzygane w sposób kolegialny, ponieważ NIK – zgodnie z art. 202 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 3 ustawy o NIK – działa na zasadach kolegialności. Wyrazem tej zasady jest Kolegium NIK. Ciało to liczy 19 członków. W jego skład z mocy prawa wchodzą: prezes (który z urzędu pełni funkcje przewodniczącego), wiceprezesi oraz dyrektor generalny NIK. Pozostali członkowie Kolegium to:

- 7 przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych;
- 7 dyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK lub radców Prezesa NIK.

Są oni powoływani przez Marszałka Sejmu, na wniosek Prezesa, na trzyletnią kadencję, która liczy się od daty powołania i ma charakter indywidualny. Kolegianci są niezawiśli w rozstrzyganiu spraw będących przedmiotem posiedzeń Kolegium.

6.1. Skład Kolegium NIK

W 2014 r. Kolegium NIK obradowało w następującym składzie:

Imię i nazwisko	Funkcja	Uwagi
Krzysztof Kwiatkowski	Prezes NIK	Prezes NIK od 27 sierpnia 2013 r.
Marian Cichosz	wiceprezes NIK	powołany na funkcję wiceprezesa NIK 16 września 2011 r.; odwołany z funkcji 11 sierpnia 2014 r.
Wojciech Kutyła	wiceprezes NIK	powołany na funkcję wiceprezesa NIK 26 kwietnia 2012 r.
Jacek Uczkiewicz	wiceprezes NIK	powołany na funkcję wiceprezesa NIK 26 kwietnia 2012 r.
Józef Górny	dyrektor generalny NIK	powołany na funkcję dyrektora generalnego NIK 11 września 2013 r.
Maciej Bałtowski	przedstawiciel nauk ekonomicznych	powołany zarządzeniem nr 8 Marszałka Sejmu z 22 listopada 2013 r.
Cezary Banasiński	przedstawiciel nauk prawnych	powołany zarządzeniem nr 8 Marszałka Sejmu z 22 listopada 2013 r.
Włodzimierz Broński	przedstawiciel nauk prawnych	powołany zarządzeniem nr 8 Marszałka Sejmu z 22 listopada 2013 r.
Teresa Dębowska-Romanowska	przedstawiciel nauk prawnych	powołana zarządzeniem nr 3 Marszałka Sejmu z 4 kwietnia 2014 r.
Elżbieta Kryńska	przedstawiciel nauk ekonomicznych	powołana zarządzeniem nr 3 Marszałka Sejmu z 4 kwietnia 2014 r.
Florian Kuźnik	przedstawiciel nauk ekonomicznych	powołany zarządzeniem nr 1 Marszałka Sejmu z 22 lutego 2011 r.; kadencja upłynęła 22 lutego 2014 r.
Czesław Martysz	przedstawiciel nauk prawnych	powołany zarządzeniem nr 3 Marszałka Sejmu z 4 kwietnia 2014 r.
Mirosław Stec	przedstawiciel nauk prawnych	powołany zarządzeniem nr 3 Marszałka Sejmu z 4 kwietnia 2014 r.

I. Najwyższa Izba Kontroli – podstawy prawne działalności i organizacja

Imię i nazwisko	Funkcja	Uwagi
Marek Cur	radca Prezesa NIK p.o. dyrektora Departamentu Strategii	powołany zarządzeniem nr 3 Marszałka Sejmu z 4 kwietnia 2014 r.
Stanisław Jarosz	dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów	powołany zarządzeniem nr 5 Marszałka Sejmu z 10 maja 2013 r.; od 25 lipca 2013 r. – sekretarz Kolegium NIK
Piotr Miklis	dyrektor Delegatury NIK w Katowicach	powołany zarządzeniem nr 8 Marszałka Sejmu z 22 listopada 2013 r.
Wiesław Motyka	dyrektor Delegatury NIK w Rzeszowie	powołany zarządzeniem nr 1 Marszałka Sejmu z 22 lutego 2011 r; kadencja upłynęła 22 lutego 2014 r.
Andrzej Panasiuk	dyrektor Delegatury NIK w Warszawie	powołany zarządzeniem nr 3 Marszałka Sejmu z 4 kwietnia 2014 r.
Józef Płoskonka	radca Prezesa NIK	powołany zarządzeniem nr 3 Marszałka Sejmu z 4 kwietnia 2014 r.
Stanisław Sikora	radca Prezesa NIK	powołany zarządzeniem nr 1 Marszałka Sejmu z 22 lutego 2011 r; kadencja upłynęła 22 lutego 2014 r.
Jacek Szczerbiński	dyrektor Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	powołany zarządzeniem nr 1 Marszałka Sejmu z 22 lutego 2011 r; kadencja upłynęła 22 lutego 2014 r.
Przemysław Szewczyk	dyrektor Delegatury NIK w Łodzi	powołany zarządzeniem nr 8 Marszałka Sejmu z 22 listopada 2013 r.
Zbigniew Wrona	radca Prezesa NIK p.o. Dyrektora Departamentu Prawnego i Orzecznictwa Kontrolnego	powołany zarządzeniem nr 3 Marszałka Sejmu z 4 kwietnia 2014 r.

Skład Kolegium Najwyższej Izby Kontroli (według stanu na 30 kwietnia 2015 r.)

Kierownictwo NIK

Krzysztof Kwiatkowski	Prezes NIK
Wojciech Kutyła	wiceprezes NIK
Mieczysław Łuczak[18]	wiceprezes NIK
Jacek Uczkiewicz	wiceprezes NIK
Józef Górny	dyrektor generalny NIK

Przedstawiciele nauk prawnych i ekonomicznych

prof. dr hab. Maciej Bałtowski	Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
dr Cezary Banasiński	Uniwersytet Warszawski
ks. prof. dr hab. Włodzimierz Broński	Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
prof. zw. dr hab. Teresa Dębowska-Romanowska	Uniwersytet Łódzki
prof. zw. dr hab. Elżbieta Kryńska	Uniwersytet Łódzki
prof. dr hab. Czesław Martysz	Uniwersytet Śląski
prof. zw. dr hab. Mirosław Stec	Uniwersytet Jagielloński

Przedstawiciele kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK lub radcy Prezesa NIK

Marek Cur	radca Prezesa NIK, p.o. dyrektora Departamentu Strategii
Stanisław Jarosz	dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów (sekretarz Kolegium)
Piotr Miklis	dyrektor Delegatury NIK w Katowicach
dr hab. Andrzej Panasiuk	dyrektor Delegatury NIK w Warszawie
dr Józef Płoskonka	radca Prezesa NIK
Przemysław Szewczyk	dyrektor Delegatury NIK w Łodzi
dr Zbigniew Wrona	radca Prezesa NIK, p.o. dyrektora Departamentu Prawnego i Orzecznictwa Kontrolnego

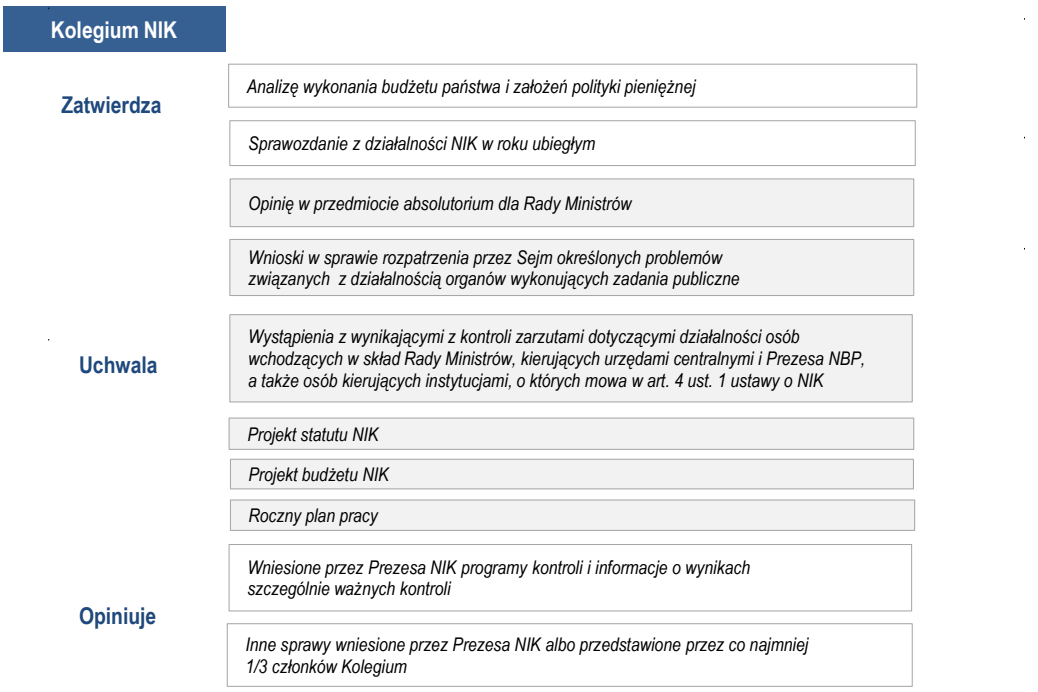
[18] Powołany na stanowisko wiceprezesa NIK 2 lutego 2015 r.

I. Najwyższa Izba Kontroli – podstawy prawne działalności i organizacja

6.2. Kompetencje Kolegium NIK

Kompetencje Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zostały określone w art. 23 ustawy o NIK. W jego myśl Kolegium zatwierdza, uchwala, opiniuje dokumenty oraz sprawy wymienione w ustawie o NIK. Do jego zadań należy także rozpatrywanie zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych wniesionych przez Prezesa NBP, kierowników naczelnych i centralnych organów administracji rządowej oraz osoby kierujące instytucjami wymienionymi w art. 4 ust. 1 ustawy o NIK. Uchwały Kolegium, które są w tych sprawach ostateczne, zapadają w obecności co najmniej połowy jego składu, w tajnym głosowaniu, większością głosów. Kolegium NIK ma także kompetencje o charakterze personalnym – np. wydaje zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej wiceprezesów, dyrektora generalnego lub kontrolerów (z powodu ich czynności służbowych).

Schemat 1. Kompetencje Kolegium Najwyższej Izby Kontroli



Posiedzeniom Kolegium przewodniczy Prezes NIK lub wyznaczony przez niego wiceprezes. Prezes NIK może zapraszać do udziału w posiedzeniach tego gremium osoby niebędące jego członkami. Swoje stanowisko Kolegium NIK przedstawia w drodze uchwały.

6.3. Ogólne dane o działalności w 2014 r.

W 2014 r. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zebrało się na 14 posiedzeniach. Jedno z posiedzeń – 10 lutego 2014 r. – było spotkaniem szczególnym. Tego dnia członkowie Kolegium i zaproszeni goście zebrali się w Sali Kolumnowej Sejmu na seminaryjnym posiedzeniu z okazji 95. rocznicy utworzenia NIK. Wzięli w nim udział m.in. marszałkowie Sejmu i Senatu, szef Kancelarii Prezydenta RP, posłowie, senatorowie, prezesi Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, NSA, prokurator generalny.

6.4. Uchwały Kolegium NIK i rozpatrywanie zastrzeżeń

Kolegium Najwyższej Kontroli w 2014 r. po rozpatrzeniu przedłożonych dokumentów i opracowań **uchwaliło:**

- pozytywną opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów w zakresie wykonania ustawy budżetowej za 2013 rok;
- zmiany w planie pracy NIK na 2014 rok;
- projekt budżetu Najwyższej Izby Kontroli na 2015 rok;
- plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2015 rok;

zatwierdziło:

- analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2013 roku;
- sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku;

rozpatrzyło i podjęło uchwały:

- w sprawie 62 zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli;
- uchwałę odmawiającą wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej kontrolera Najwyższej Izby Kontroli.

Kolegium NIK, z powodu zgłoszenia po terminie, pozostawiło bez rozpatrzenia zastrzeżenia jednego podmiotu.

7. Organizacja wewnętrzna NIK

Organizacja wewnętrzna Najwyższej Izby Kontroli została nakreślona w ustawie o NIK. Jednostki funkcjonujące w NIK dzielą się na dwa rodzaje – jednostki kontrolne oraz jednostki organizacji i obsługi. Jednostkami kontrolnymi są departamenty i delegatury. Departamenty przeprowadzają lub wspomagają postępowanie kontrolne w naczelnych i centralnych organach administracji, NBP lub w podmiotach określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o NIK w zakresie swej właściwości rzeczowej lub funkcjonalnej. Mogą także – w porozumieniu z właściwą terytorialnie delegaturą – przeprowadzać lub wspomagać postępowanie kontrolne w organach i jednostkach terenowych. Delegatury NIK przeprowadzają kontrole w organach i jednostkach terenowych według swej właściwości terytorialnej. W porozumieniu z właściwym rzeczowo departamentem mogą prowadzić kontrole w centralnych i naczelnych organach administracji. Zarówno departamenty, jak i delegatury mogą koordynować kontrole. W uzasadnionych przypadkach Prezes NIK może wyznaczyć do przeprowadzenia kontroli jednostkę z pominięciem jej właściwości rzeczowej, funkcjonalnej lub terytorialnej. Kontrolne jednostki organizacyjne biorą udział w kontrolach prowadzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. Jednostkami organizacji i obsługi funkcjonowania NIK są – zgodnie z ustawą – biura.

W skład kierownictwa NIK wchodzą, oprócz Prezesa, trzej wiceprezesi i dyrektor generalny. W 2014 r. funkcję Prezesa NIK pełnił Krzysztof Kwiatkowski, natomiast funkcje wiceprezesów: Marian Cichosz (do 11 sierpnia 2014 r.), Wojciech Kutyła oraz Jacek Uczkiewicz. W lutym 2015 r. Marszałek Sejmu powołał na stanowisko wiceprezesa Mieczysława Łuczaka. Dyrektorem generalnym NIK w 2014 r. był Józef Górny.

7.1. Struktura organizacyjna

Zgodnie ze Statutem NIK[19], który szczegółowo określa organizację wewnętrzną Najwyższej Izby Kontroli, w Izbie funkcjonuje 30 jednostek kontrolnych – 14 departamentów i 16 delegatur. W Statucie NIK określono właściwość terytorialną poszczególnych delegatur – odpowiada ona podziałowi administracyjnemu państwa na województwa. Jednostkami organizacyjnymi wykonującymi zadania w zakresie organizacji i obsługi NIK są cztery biura (Organizacyjne, Gospodarcze, Informatyki, Rachunkowości). Zajmują się one m.in. sprawami administracyjnymi, zamówieniami publicznymi, obsługą księgową NIK, zarządzaniem mieniem, sprawami osobowymi, transportem, informatyką, budżetem Izby.

W ramach jednostek organizacyjnych – departamentów, delegatur i biur – Prezes NIK może tworzyć, w drodze zarządzenia, wydziały i samodzielne stanowiska pracy, określając w drodze zarządzenia szczegółową organizację wewnętrzną. Prezes może także tworzyć zespoły pomocnicze, określając ich nazwy, skład osobowy, zakres oraz tryb działania.

[19] Nadany przez Marszałka Sejmu zarządzeniem nr 11 z 26 sierpnia 2011 r.

I. Najwyższa Izba Kontroli – podstawy prawne działalności i organizacja

Schemat 2. Struktura organizacyjna NIK w 2014 r.

7.2. Właściwość jednostek organizacyjnych NIK

Zgodnie z ustawą o NIK departamenty przeprowadzają kontrole w naczelnych i centralnych organach państwowych, Narodowym Banku Polskim i podmiotach określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o NIK, w zakresie swojej właściwości rzeczowej lub funkcjonalnej, oraz – działając w porozumieniu z właściwą terytorialnie delegaturą – w organach i jednostkach terenowych. Delegatury przeprowadzają kontrole w organach lub jednostkach terenowych zgodnie ze swą właściwością terytorialną. Mogą jednak przeprowadzać kontrole w jednostkach centralnych – w porozumieniu z odpowiednim rzeczowo lub funkcjonalnie departamentem. Jednostki kontrolne przeprowadzają kontrole lub wspomagają czynności kontrolne, będąc koordynatorami lub uczestnikami kontroli. W przypadku kontroli niekoordynowanej czynności kontrolne przeprowadza jedna jednostka – departament lub delegatura – w zależności od właściwości rzeczowej, funkcjonalnej lub terytorialnej.

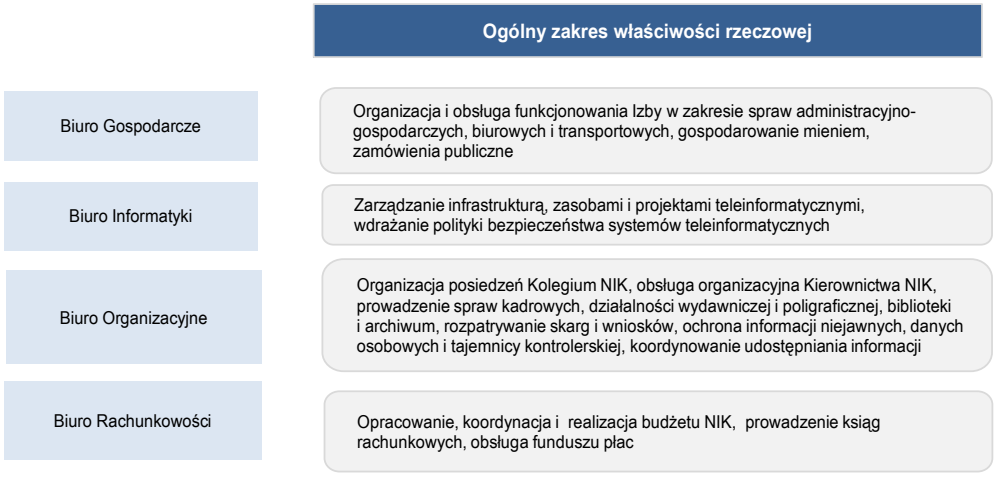
I. Najwyższa Izba Kontroli – podstawy prawne działalności i organizacja

Szczegółowe zakresy właściwości jednostek organizacyjnych NIK – departamentów i biur – określa zarządzenie nr 12/2011 Prezesa NIK z 29 sierpnia 2011 r. Część jednostek organizacyjnych NIK (departamentów i wszystkie delegatury) ma strukturę bezwydziałową. W ramach innych funkcjonują wydziały, co również zostało szczegółowo uregulowane w zarządzeniu 12/2011 Prezesa NIK.

Schemat 3. Zakresy właściwości departamentów

	Ogólny zakres właściwości rzeczowej
Departament Administracji Publicznej	Działalność administracji publicznej, członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, rozwój regionalny, wyznania religijne, mniejszości narodowe i etniczne, informatyzacja, sprawy zagraniczne, działalność GUS, Urzędu Zamówień Publicznych
Departament Budżetu i Finansów	Budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe, koordynacja kontroli wykonania budżetu państwa, kontrola wykonania założeń polityki pieniężnej, działalność NBP oraz Komisji Nadzoru Finansowego
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka, Skarb Państwa , badanie przychodów z prywatyzacji SP, działalność UOKiK, Polskiego Komitetu Normalizacyjnego, Agencji Rezerw Materiałowych i Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencji Rozwoju Przemysłu
Departament Infrastruktury	Gospodarka morska, transport, łączność, budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa
Departament Metodyki Kontroli i Rozwoju Zawodowego	Wspieranie procesu kontroli i funkcjonowania NIK przez rozwój metodyki kontroli, analizy jakości kontroli, szkolenia pracowników, prowadzenie aplikacji kontrolerskiej
Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Nauka, oświata i wychowanie, szkolnictwo wyższe, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, kultura fizyczna, turystyka
Departament Obrony Narodowej	Obrona narodowa – Siły Zbrojne RP, działalność Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, Agencji Mienia Wojskowego
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawiedliwość oraz sprawy wewnętrzne, działalność Prokuratora Generalnego i podległych mu prokuratorów, ABW, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Praca, zabezpieczenie społeczne, sprawy rodziny, osób niepełnosprawnych, kombatantów i osób represjonowanych
Departament Prawny i Orzecznictwa Kontrolnego	Obsługa prawna postępowania kontrolnego i jej koordynowanie, obsługa procesu rozpatrywania zastrzeżeń przez komisję rozstrzygającą i Kolegium NIK, wykonywanie i koordynowanie spraw związanych ze współpracą NIK z organami powołanymi do ścigania przestępstw
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne, rybołówstwo, działalność Agencji Nieruchomości Rolnych, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencji Rynku Rolnego, Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych
Departament Strategii	Opracowywanie strategii działalności kontrolnej, planowanie i koordynowanie działalności kontrolnej, prowadzenie kontroli doraźnych, sprawozdawczości i analiz dotyczących działalności Izby, współpraca z ETO, organizacjami i organami kontroli innych państw, audyt i kontrola wewnętrzna
Departament Środowiska	Gospodarka wodna oraz środowisko
Departament Zdrowia	Ochrona zdrowia

Schemat 4. Ogólne zakresy właściwości biur



8. Pracownicy

Obowiązki i prawa pracowników Najwyższej Izby Kontroli oraz ich status został określony w ustawie o NIK. Pracownicy NIK dzielą się na trzy grupy – kontrolerzy, pracownicy zatrudnieni na stanowiskach administracyjnych i obsługi oraz kierownictwo NIK. Do tej grupy zalicza się: Prezes, wiceprezesi i dyrektor generalny.

Prezes pełni swą funkcje na podstawie powołania przez Sejm RP, za zgodą Senatu RP. Wiceprezesów powołuje (i odwołuje) na wniosek Prezesa NIK Marszalek Sejmu. Natomiast dyrektor generalny jest powoływany przez Prezesa NIK, za zgodą Marszałka Sejmu.

Kontrolerzy NIK są zatrudnieni na podstawie mianowania w jednostkach kontrolnych. Mianowanie powoduje, że stosunek pracy nie wiąże się jedynie ze stanowiskiem, ale też z określoną instytucją[20]. Ustawa o NIK wymaga m.in., by byli to obywatele polscy, mający wyższe wykształcenie, niekarani za przestępstwo popełnione z winy umyślnej. Pracownicy wypełniający zadania administracyjne i obsługi są zatrudniani na podstawie umowy o pracę.

8.1. Stan etatowy i struktura zatrudnienia

Planowana na 2014 r. liczba etatów w NIK wynosiła 1.701. W dniu 1 stycznia 2014 r. zatrudniano pracowników na 1.679,52 etatu[21]. Przeciętne zatrudnienie w 2014 r. wynosiło 1.669,57 etatu. Według stanu na koniec grudnia 2014 r. zatrudniano pracowników na 1.665,10 etatu[22]. Dane o stanie etatowym i strukturze zatrudnienia, według stanu na 31 grudnia 2014 r. oraz w porównaniu z analogicznymi danymi z 2013 r., zawiera tabela nr 1.

Tabela 1. Stan etatowy i struktura zatrudnienia w latach 2013–2014

Lp.	Stan etatowy na 31 grudnia	2013 r.		2014 r.	
		Liczba etatów	Struktura (w %)	Liczba etatów	Struktura (w %)
1.	Kierownictwo NIK	5,0	0,3	4,0	0,2
2.	Kontrolerzy	1.211,8	72,3	1.194,0	71,7
3.	Pracownicy administracji i obsługi	459,8	27,4	467,0	28,1
	Razem	**1.676,6**	**100%**	**1.665,0**	**100%**

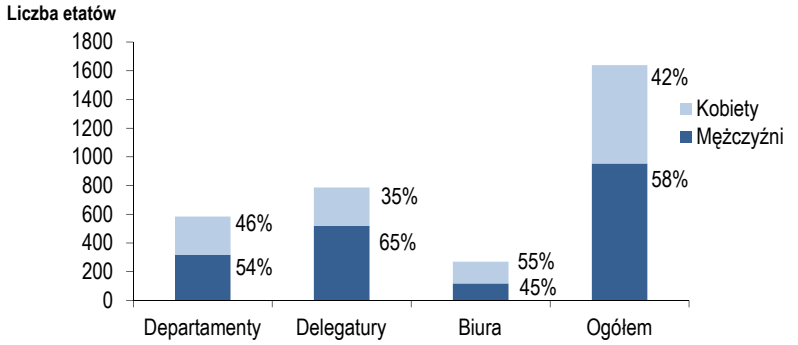
[20] E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa, 2015.
[21] W tym 45 osób na urlopach bezpłatnych i wychowawczych.
[22] W tym 44 osoby na urlopach bezpłatnych i wychowawczych.

I. Najwyższa Izba Kontroli – podstawy prawne działalności i organizacja

Na podstawie mianowania zatrudniano 1.118 kontrolerów, czyli 92,6% pracowników z tej grupy. W 2014 r. Prezes NIK mianował na stanowiska kontrolerskie 21 osób oraz awansował 108 pracowników, w tym 89 na stanowiska kontrolerskie i 19 na stanowiska administracyjne i obsługi.

W Najwyższej Izbie Kontroli pracuje więcej mężczyzn (58%) niż kobiet – jak wynika z danych statystycznych za 2014 r. Wśród pracowników zatrudnionych na stanowiskach kontrolerskich 34% stanowiły kobiety, a 66% mężczyźni. Struktura zatrudnienia wg płci pracowników kontrolnych nie zmieniła się w stosunku do roku poprzedniego.

Diagram 1. Struktura zatrudnienia w 2014 r. w podziale na jednostki organizacyjne NIK (wg płci pracowników)



Kontrolerzy to w przeważającej mierze osoby z wieloletnim doświadczeniem zawodowym, w wieku powyżej 41 lat. W grupie pracowników mających wyższe wykształcenie 67 osób posiadało stopień naukowy doktora lub doktora habilitowanego, 45 zaś ukończyło Krajową Szkołę Administracji Publicznej.

Pracownicy z orzeczoną niepełnosprawnością zatrudnieni w NIK

Najwyższa Izba Kontroli zapewnia osobom z niepełnosprawnością równy dostęp do zatrudnienia oraz przestrzega praw niepełnosprawnych pracowników. Pracownicy niepełnosprawni korzystają z uprawnień przewidzianych w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, w szczególności: skróconej normy czasu pracy, zwolnienia od pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia w celu wykonania badań specjalistycznych, zabiegów leczniczych lub usprawniających, zwolnienia od pracy w celu uczestniczenia w turnusie rehabilitacyjnym, dodatkowego urlopu wypoczynkowego.

NIK zatrudniała w 2014 r. (stan na 31 grudnia) 44 osoby niepełnosprawne (43 osoby zatrudnione w pełnym wymiarze czasu pracy i jedna w wymiarze 0,5 etatu).

Oceny kwalifikacyjne pracowników mianowanych

Mianowani pracownicy Najwyższej Izby Kontroli podlegają corocznie przeprowadzanej ocenie kwalifikacyjnej, na podstawie art. 76 ustawy o NIK oraz zarządzenia 19/2011 Prezesa NIK. Oceny te są elementem systemu motywacyjnego i pozwalają sprawdzić jakość wykonywania powierzonych zadań. Ocena kwalifikacyjna jest dokonywana przez przełożonego ocenianego pracownika, na piśmie i wymaga pisemnego uzasadnienia. Jej przedmiotem jest jakość i efektywność pracy, sposób wykonywania obowiązków służbowych, podnoszenie kwalifikacji zawodowych oraz postawa pracownika – zarówno na służbie, jak i poza nią.

W 2014 r. liczba pracowników mianowanych Najwyższej Izby Kontroli wyniosła 1.044. Z tej liczby ocenie podlegało 824 pracowników. Na podstawie art. 76 ust. 6 ustawy o NIK oraz § 8 zarządzenia Prezesa NIK zwolnionych z oceny było 207 osób, zaś 13 pracowników, z przyczyn usprawiedliwionych, zostanie ocenionych w terminie późniejszym.

Spośród 824 ocenionych pracowników mianowanych ocenę wyróżniającą otrzymało 221 osób, ocenę bardzo dobrą uzyskało 371 pracowników, ocenę dobrą 201 pracowników, ocenę zadowalającą 29, zaś ocenę negatywną – dwóch. W jednym przypadku oceny negatywnej pracownik skorzystał z przysługującego mu prawa do odwołania. Od decyzji Prezesa zatwierdzającej ocenę negatywną służy mianowanemu kontrolerowi skarga do sądu administracyjnego.

I. Najwyższa Izba Kontroli – podstawy prawne działalności i organizacja

Nabory do pracy na stanowiska kontrolerów

Zasady i tryb naboru kandydatów do pracy w NIK na stanowiska kontrolerów reguluje ustawa o NIK oraz zarządzenie nr 35/2012 Prezesa NIK z 15 listopada 2012 r. w sprawie naboru do pracy na stanowiska kontrolerów w Najwyższej Izbie Kontroli. Nabór do pracy na stanowiska kontrolerów prowadzony jest w drodze otwartego i konkurencyjnego postępowania kwalifikacyjnego, na podstawie publicznego ogłoszenia. W ogłoszeniu zamieszczonym w Biuletynie Informacji Publicznej, na publicznej stronie internetowej NIK oraz na tablicach ogłoszeń w jednostkach organizacyjnych NIK – podawane są informacje o wykazie wolnych stanowisk wraz z ich opisem, wymagania dla kandydata aplikującego na konkretne stanowisko, termin i sposób składania dokumentów.

Kandydaci ubiegający się o pracę w NIK na stanowiskach kontrolerskich zobligowani są między innymi do zdania testów weryfikujących ich wiedzę i umiejętności. W tym celu Departament Metodyki i Rozwoju Zawodowego zaprojektował dwa testy – test wiedzy ogólnej oraz kompetencji, a także zakupił testy z języków obcych od wyspecjalizowanej firmy. Test wiedzy ogólnej ma na celu sprawdzenie znajomości zagadnień prawnych (dotyczących m.in. finansów publicznych, samorządu terytorialnego, Narodowego Banku Polskiego, naruszenia dyscypliny finansów publicznych, rachunkowości, etc.) oraz bieżących zagadnień z zakresu ekonomii. Zakres testów jest modyfikowany stosownie do wymagań określonych w opisach stanowisk w danym naborze. Test kompetencji w NIK jest próbką pracy indywidualnej każdego kandydata. Jest to jedna z najlepszych i najbardziej trafnych metod oceny i selekcji. Polega na rozwiązaniu przez kandydatów zadań, które przypominają te, które na co dzień wykonuje się na danym stanowisku. Test w NIK ocenia następujące kompetencje: umiejętność analizowania danych słownych i danych liczbowych, umiejętność logicznego myślenia i formułowania wniosków w formie pisemnej. Zadania testu kompetencji są inne dla każdego naboru. Bywa również, że są zróżnicowane w zależności od tego, na jakie stanowiska odbywa się nabór (stanowiska kontrolerskie, doradców prawnych, stanowiska w jednostkach wspierających kontrole). W 2014 r. testy pisały 252 osoby.

W 2014 r. Prezes NIK ogłosił łącznie pięć naborów na stanowiska kontrolerów. Zgłoszenia udziału w rekrutacjach prowadzone były wyłącznie w formie elektronicznej poprzez rejestrację kandydatów na portalu internetowym NIK.

Konkursy na stanowiska dyrektorów i wicedyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK

Stanowiska dyrektorów i wicedyrektorów są w NIK obsadzane w drodze konkursu. Stanowiska te są kadencyjne – kadencja wynosi pięć lat. Zasady i tryb konkursów na stanowiska dyrektorów i wicedyrektorów reguluje ustawa o NIK oraz zarządzenie nr 5/2013 Prezesa NIK z 4 marca 2013 r. w sprawie konkursu na stanowiska dyrektorów i wicedyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli. Ogłoszenia o konkursach zamieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej, na publicznej stronie internetowej NIK, na tablicach ogłoszeń w jednostkach organizacyjnych NIK oraz w intranecie. W 2014 r. przeprowadzono łącznie konkursy na 33 stanowiska wicedyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli.

Postępowanie kwalifikacyjne na stanowiska doradców

Mianowanie kontrolera na stanowisko doradcy prawnego, ekonomicznego lub technicznego następuje po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego, co jest zgodne z zarządzeniem nr 11/2012 Prezesa NIK z 11 kwietnia 2012 r. w sprawie awansów na stanowiska doradców prawnych, ekonomicznych i technicznych kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli. Informację o rozpoczęciu postępowania przekazuje się kontrolerom, zamieszczając ją na tablicach ogłoszeń w jednostkach organizacyjnych i w intranecie. Informacja zawiera m.in. wskazanie stanowiska, którego dotyczy postępowanie, zakres zadań, wymagania stawiane kandydatom, informację o wymaganych dokumentach. Z kandydatami na stanowiska doradców rozmowę przeprowadza komisja, oceniając wiedzę, kwalifikacje i predyspozycje kandydatów do pracy na stanowisku doradcy. Na tej podstawie oraz na podstawie ofert i dokumentów przez nich przedłożonych, informacji o przebiegu zatrudnienia i ocenach kwalifikacyjnych, komisja dokonuje oceny spełnienia przez nich wymagań do pracy na stanowisku doradcy.

W drodze postępowań kwalifikacyjnych ogłoszonych w 2014 r. awansowano troje pracowników. W drodze postępowania ogłoszonego w 2013 r. jednego pracownika awansowano w 2014 r. Jedno z postępowań z 2014 r. na dwa etaty zostało rozstrzygnięte w 2015 r.

I. Najwyższa Izba Kontroli – podstawy prawne działalności i organizacja

8.2. Rozwój zawodowy pracowników

Standardy polityki kadrowej NIK uznają, że kwalifikacje pracowników uczestniczących w procesie kontrolnym wpływają na jakość kontroli. Dlatego Izba stwarza możliwości stałego dokształcania i doskonalenia zawodowego pracowników, gwarantuje wymianę doświadczeń oraz dba o ciągłe doskonalenie metodyki kontroli. Dzięki takiemu podejściu NIK dysponuje kompetentną kadrą. Szkolenie pracowników odbywa się w dwóch podstawowych formach: aplikacji kontrolerskich i stałego doskonalenia zawodowego. Rozwój zawodowy pracowników NIK jest obok organizacji aplikacji kontrolerskich i rozwijania metodyki jednym z zadań Departamentu Metodyki i Rozwoju Zawodowego.

Aplikacja kontrolerska

Najwyższa Izba Kontroli organizuje, jako jeden z nielicznych w Europie najwyższych organów kontroli, szkolenie zawodowe dla nowo zatrudnionych kontrolerów w formie aplikacji. Jej celem jest teoretyczne i praktyczne przygotowanie do prowadzenia postępowania kontrolnego. Wykładowcami aplikacji są zarówno doświadczeni pracownicy NIK, jak i pracownicy naukowi szkół wyższych. Zajęcia mają dwojaką formę: teoretyczną i praktyczną. Duży nacisk kładziony jest na samokształcenie. Aplikanci uczestniczą w wykładach, seminariach, warsztatach i ćwiczeniach. Ponadto wykonują zadania praktyczne w macierzystych jednostkach organizacyjnych. Aplikacja ma miejsce w początkowym (trzyletnim) okresie zatrudniania kontrolerów na podstawie umowy o pracę i kończy się egzaminem przed komisją powołaną przez Prezesa NIK. Pozytywne zdanie egzaminu jest podstawą do nawiązania stosunku pracy na podstawie mianowania.

Izba dzieli się swą metodyką kontroli z innymi instytucjami – dlatego w aplikacji kontrolerskiej mogą uczestniczyć pracownicy działów kontroli wewnętrznej z administracji rządowej i samorządowej. W 2014 r. w szkoleniu aplikacyjnym udział wzięło 47 osób, w tym dwie spoza Izby. W ramach dziewięciu tygodniowych zjazdów szkoleniowych odbyły się zajęcia m.in. z dziedziny prawa i rachunkowości, zamówień publicznych, finansów publicznych, systemu kontroli w Polsce i innych krajach, struktury i zadań władz publicznych i ich administracji, odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, metodyki kontroli budżetowej, postępowania dowodowego, podstaw ekonomii i zarządzania gospodarką oraz etyki zawodowej. Prowadzone były także warsztaty z psychologii, rachunkowości budżetowej, informatyki (m.in. funkcjonalność pomocnika kontrolera).

Studia menedżerskie

Wzorem lat ubiegłych NIK zorganizowała w 2014 r. kolejną edycję menedżerskich studiów podyplomowych dla pracowników zajmujących wyższe stanowiska (dyrektorzy, wicedyrektorzy departamentów, delegatur i biur). W założeniach kierownictwa NIK studia takie mają być jednym z czynników ułatwiających budowanie nowej kultury organizacyjnej NIK, dopasowanej do zmieniających się społecznych uwarunkowań, kładącej duży nacisk na zespołową współpracę pomiędzy jednostkami organizacyjnymi Izby. Mają również umożliwić uczestnikom rozwój zawodowy w zakresie kompetencji menedżerskich wykorzystywanych na wyższych stanowiskach w NIK.

Do przeprowadzania studiów wybrano Akademię Leona Koźmińskiego. Przedstawiony przez uczelnię program pn. Akademia Kompetencji Menedżera w największym stopniu spełnił oczekiwania i potrzeby określone przez Najwyższą Izbę Kontroli. W studiach, których program obejmuje 176 godzin, uczestniczy 25 pracowników[23]. Kurs zawiera bloki tematyczne osadzone w kontekście organizacji i kierowania ludźmi. Słuchacze poznają miedzy innymi: nowoczesne systemy motywacyjne, metody zarządzania zespołami pracowniczymi, konfliktem, zmianą, procesem negocjacyjnym, skuteczne techniki komunikowania się w relacjach indywidualnych (np. zatrudniania, oceny) i grupowych (np. prowadzenia spotkań zespołów formalnych i projektowych).

Współpraca z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury

W maju 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli podpisała z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury (KSSiP) porozumienie dotyczące organizowania i prowadzenia szkoleń dla pracowników Najwyższej Izby Kontroli oraz kadr sądownictwa i prokuratury. Obok systematycznego podnoszenia wiedzy i umiejętności celem porozumienia jest także m.in. wymiana dobrych praktyk w zakresie szeroko rozumianego sprawnego funkcjonowania państwa.

[23] Przewidywany termin zakończenia to czerwiec 2015 r.

I. Najwyższa Izba Kontroli – podstawy prawne działalności i organizacja

W 2014 r. w ramach realizacji zapisów porozumienia w 13 delegaturach NIK odbywali praktyki aplikanci Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, będący na czwartym roku aplikacji prokuratorskiej. Uczestnicy zapoznali się z zasadami prowadzenia postępowania kontrolnego przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz technikami dokumentowania ustaleń kontroli i prowadzenia kontroli. Szczególnie dużo uwagi poświęcono tym kontrolom, w toku których pojawiają się ustalenia mogące wskazywać na uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa.

Inne szkolenia

Stałe doskonalenie zawodowe umożliwia uzupełnianie i systematyzowanie posiadanej wiedzy i doskonalenie umiejętności. Oferta szkoleń, z której mogą skorzystać pracownicy NIK, obejmuje szkolenia specjalistyczne (m.in. organizowane przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej) i kursy języków obcych. Pracownicy mogą także otrzymać dofinansowanie do studiów podyplomowych i doktoranckich oraz otrzymać zgodę na odbycie aplikacji radcowskiej, sędziowskiej bądź prokuratorskiej. Dane dotyczące udziału pracowników NIK w szkoleniach w ostatnich dwóch latach, prezentuje tabela nr 2:

Tabela 2. Pracownicy objęci szkoleniami w latach 2013–2014

Lp.	Rodzaj szkolenia	2013 r.	2014 r.
		Liczba uczestników[1/]	
1.	Aplikacja kontrolerska	35	47
2.	Nauka języków obcych	248	192
3.	Szkolenia specjalistyczne	**6.018**	**4.994**
4.	Studia doktoranckie, podyplomowe	88	86
5.	Aplikacje w zawodach prawniczych	10	7

[1/] Poszczególni pracownicy korzystają w ciągu roku z różnorodnych form szkolenia i dokształcania zawodowego, dlatego liczba uczestników szkoleń czasem może być większa od stanu etatowego NIK.

Szkolenia specjalistyczne

W 2014 r. pracownicy NIK uczestniczyli ogółem w 430 szkoleniach specjalistycznych, których tematyka dotyczyła m.in.:

- monitoringu, rozliczania i kontroli projektów finansowanych ze środków funduszy strukturalnych;
- funduszy unijnych na lata 2014–2020;
- zamówień publicznych;
- audytu efektywnościowego;
- taktyki i technik przesłuchiwania świadka;
- poprawności językowej dokumentów kierowanych do odbiorców zewnętrznych;
- zarządzania czasem i organizacji czasu pracy;
- trudnych sytuacji w pracy i technik redukcji stresu;
- programów komputerowych;
- bezpiecznego pracownika IT;
- systemów wspomagania decyzji;
- zasad przygotowania modelu kompetencji jako podstawy oceny pracowników i zrównoważonego planowania ich rozwoju zawodowego;
- planowania szkoleń, zarządzania szkoleniami.

W ramach podnoszenia kwalifikacji zawodowych w 2014 r. rozpoczął się w NIK cykl szkoleń z zakresu zarządzania talentami. Zajęcia zorganizowane we współpracy z Akademią Leona Koźmińskiego dotyczą skutecznego wyszukiwania i rozwijania mocnych stron u uczestników kursu i wśród zespołów pracowniczych. Celem szkoleń jest pomoc w stworzeniu nowej kultury organizacyjnej, w której najważniejszy jest pracownik i gdzie dobrze wykorzystuje się jego mocne strony. Wyszukanie uzdolnień pracowników ma pomóc kadrze kierowniczej w skutecznym zarządzaniu zasobami ludzkimi, zwłaszcza w optymalnym doborze zespołów (ekip kontrolnych), dopasowaniu rodzaju zadań do kompetencji pracowników oraz motywowaniu. W 2014 r. przeszkolono 50 osób z kadry kierowniczej NIK. Kolejne kursy, w tym dla całych jednostek organizacyjnych, są planowane na 2015 r.

I. Najwyższa Izba Kontroli – podstawy prawne działalności i organizacja

Nauka języków obcych

Nauka i udoskonalanie znajomości języków obcych są jednymi z obszarów szkoleń w NIK. Zajęcia językowe mają różne formy: od tradycyjnych lektoratów (prowadzonych w NIK przez nauczycieli z firm językowych lub w zewnętrznych instytutach i szkołach językowych) po specjalistyczne kursy. Specjalistyczne szkolenia, o zakresie zbieżnym z potrzebami zawodowymi pracowników Izby prowadziła w 2014 r. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. Dane o udziale pracowników NIK w szkoleniach językowych przedstawia w tabela nr 3.

Tabela 3. Pracownicy uczestniczący w kursach językowych w latach 2013–2014

Lp.	Lektoraty	2013 r.		2014 r.	
		Liczba osób[1/]	Struktura (w %)	Liczba osób	Struktura (w %)
1.	Angielski	210	84,7	167	87,0
2.	Niemiecki	4	1,6	2	1,0
3.	Francuski	19	7,7	12	6,3
4.	Rosyjski	10	4,0	10	5,2
5.	Hiszpański	5	2,0	1	0,5
	Razem	**248**	**100**	**192**[1/]	**100**

[1/] niektórzy pracownicy uczyli się dwóch języków

Studia podyplomowe, studia doktoranckie oraz aplikacje w zawodach prawniczych

Pracownicy NIK poszerzają swoją wiedzą także podczas studiów podyplomowych i doktoranckich. Na taką formę w 2014 r. zdecydowało się (bądź kontynuowało już zaczęte studia) 86 pracowników Najwyższej Izby Kontroli. Największym zainteresowaniem cieszyły się studia w zakresie audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych, zarządzania zasobami ludzkimi, rachunkowości i rewizji finansowej. Ponadto siedmiu pracowników odbywało aplikacje radcowskie.

Ocena efektywności zajęć szkoleniowych

Najwyższa Izba Kontroli monitoruje i ocenia efektywność szkoleń dla pracowników. Uczestnicy szkoleń oraz aplikacji kontrolerskiej wypełniają ankiety dotyczące zajęć, w których brali udział. Oceniany jest nie tylko sposób prowadzenia szkolenia przez wykładowcę, ale przede wszystkim przydatność poruszanej tematyki. Uczestnicy, oceniając merytoryczny i metodyczny aspekt zajęć, wypowiadają się na temat m.in. stopnia realizacji celu szkolenia, precyzji i zrozumiałości prezentowanych treści, merytorycznego przygotowania osoby prowadzącej, umożliwienia aktywnego udziału w zajęciach, możliwość zastosowania nabytej wiedzy w ćwiczeniach praktycznych itp. To daje podstawę do analizy i ewentualnych zmian w ofercie szkoleniowej NIK.

9. Metodyka kontroli

Powszechne stosowanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) we wszystkich dziedzinach gospodarki, w tym również w sektorze publicznym, daje nowe możliwości, ale również stawia nowe wyzwania przed postępowaniem kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli. Z jednej strony mamy do czynienia z poszerzającymi się zasobami informacyjnymi dostępnymi bez potrzeby podejmowania czynności kontrolnych. Wykorzystanie tych danych, w powiązaniu z zasobami informacyjnymi NIK, pozwala na bardziej efektywne przygotowanie kontroli, w tym dobór podmiotów do kontroli. Z drugiej strony w większości jednostek sektora publicznego funkcjonują lub budowane są często skomplikowane systemy informatyczne służące nie tylko do obsługi finansowej, ale również do zarządzania procesami i zadaniami, a wiele dowodów staje się dostępnych wyłącznie w wersji elektronicznej. Daje to możliwość zwiększenia efektywności postępowania kontrolnego, ale stawia też duże wymagania przed kontrolerami NIK, którzy podejmują czynności kontrolne w środowisku komputerowych systemów informacyjnych.

W stosunku do większości podmiotów zaewidencjonowanych w bazie jednostek podlegających kontroli, powiązanej m.in. z REGON, gromadzone są informacje pozwalające na ich zwymiarowanie poprzez wartości finansowe dotyczące wydatków i dochodów lub dane o wielkości, potencjale, wykonywanych zadaniach lub obszarze działania. Dane dotyczące finansowania pobierane są m.in. z systemu sprawozdawczego jednostek samorządu terytorialnego (*BesTia*) oraz systemu informatycznej obsługi budżetu państwa (*Trezor).* Kluczowe dane dotyczące potencjału i zadań pozyskiwane są głównie z rejestrów branżowych oraz ogólnodostępnych zasobów informacyjnych, w tym udostępnianych przez GUS. Połączenie bazy podmiotów z zasobem systemu zarządzania kontrolami PILOT pozwala na dokonanie mapowania jednostek, czyli analizy pokrycia jednostek kontrolami, i jest wykorzystywane m.in. przy typowaniu ich do kontroli.

I. Najwyższa Izba Kontroli – podstawy prawne działalności i organizacja

W przypadku powszechnie stosowanych systemów, takich jak systemy finansowo-księgowe, gromadzone są i aktualizowane informacje o tych systemach funkcjonujących w państwowych jednostkach budżetowych. Pozwala to z bardzo dobrym skutkiem pozyskiwać dane w wersji elektronicznej przy badaniu ksiąg rachunkowych w ramach kontroli wykonania budżetu państwa pomimo dużej różnorodności stosowanych systemów informatycznych.

W celu usprawnienia procesów kontrolnych przy wykorzystaniu narzędzi informatycznych i analizy zasobów informacyjnych w 2014 r. Zespół Wsparcia Informatycznego i Analitycznego Kontroli zastąpił funkcjonujący dotychczas Zespół Wsparcia Informatycznego Kontroli. Za zmianą tą idzie rozszerzenie zadań zespołu związane z coraz większymi możliwościami oraz coraz szerszym stosowaniem metod analitycznych na wszystkich etapach postępowania kontrolnego – od przygotowania kontroli do opracowania informacji o jej wynikach.

9.1 Rozwiązania metodyczne

Prace nad rozwojem metodyki kontroli wspartej informatycznie koncentrowały się także w 2014 r. na:

- skutecznym i bezpiecznym pozyskaniu danych z lokalnych systemów informacyjnych;
- audytorskiej analizie danych dotyczących kontrolowanych zagadnień;
- badaniu analitycznym ksiąg rachunkowych (autorski projekt NIK o nazwie *FK-skan*);
- statystycznym lub niestatystycznym doborze próby (jednostek i spraw) do kontroli;
- pobieraniu i analizie danych z jednostek nieobjętych kontrolą;
- kompleksowym podejściu do organizacji kontroli z wykorzystaniem zasobów informacyjnych.

Doświadczenia NIK pozwoliły na opracowanie metod i narzędzi importu danych, dzięki którym udaje się pobrać dane w wersji elektronicznej praktycznie w 100% przypadków badania systemów finansowo-księgowych w ramach kontroli wykonania budżetu państwa. Na wypadek trudności w pozyskaniu danych z ksiąg rachunkowych, opracowano w latach 2013–2014 narzędzia pozyskiwania danych jednostkowych (przelewy i wyciągi bankowe) bezpośrednio z systemu bankowości elektronicznej VideoTEL, funkcjonującego we wszystkich państwowych jednostkach budżetowych.

Audytorska analiza danych, której zakres zależy od rodzaju kontroli, dotyczy na ogół m.in. kompletności, poprawności, grupowania, selekcji, wskaźników, terminowości, powiązania danych finansowych i niefinansowych.

Badanie analityczne ksiąg rachunkowych (*FK-skan*) to rodzaj analizy transakcji finansowych, polegający na pozyskaniu danych księgowych w wersji elektronicznej, ich standaryzacji, a następnie półautomatycznym badaniu pod kątem poprawności, kompletności, wzajemnej spójności oraz zgodności zapisów księgowych z uregulowaniami wewnętrznymi, zasadami rachunkowości i wybranymi dokumentami (sprawozdania, operacje na rachunkach bankowych).

Dobór próby do badania – dobór jednostek w każdym przypadku poprzedzany jest odpowiednią analizą obszaru objętego kontrolą, w miarę możliwości korzysta się z metod losowych. Dobór spraw powinien umożliwiać obiektywną ocenę kontrolowanej jednostki, czyli mieć charakter losowy, w miarę możliwości również statystyczny, pozwalający na oszacowanie błędu wnioskowania. NIK od kilku lat stosuje i rozwija metody statystycznego doboru próby do badania, łącząc je z doborem celowym, co pozwala zarówno na obiektywizm ocen, jak i wykorzystanie doświadczenia kontrolerów.

Właściwe przygotowanie kontroli oraz trafność ocen, uwag i wniosków prezentowanych w informacjach o wynikach kontroli uzależnione są od możliwości pozyskania danych o przedmiocie kontroli od jak najszerszego kręgu jednostek, także nieobjętych bezpośrednio kontrolą. W procesie tym wykorzystuje się narzędzia informatyczne w postaci elektronicznych kwestionariuszy zapytań w trybie on- lub off-line. W roku 2014 stosowano skutecznie oba sposoby.

Ostatni z wymienionych obszarów metodycznych to kompleksowe podejście do organizacji kontroli z wykorzystaniem zasobów informacyjnych na różnych jej etapach. Rozwój różnego typu branżowych hurtowni danych oraz poprawa komunikacji elektronicznej z podmiotami publicznymi wydają się optymistycznym prognostykiem.

I. Najwyższa Izba Kontroli – podstawy prawne działalności i organizacja

9.2 Narzędzia wsparcia informatycznego kontroli

Poza arkuszami kalkulacyjnymi w NIK wykorzystuje się dwa specjalistyczne narzędzia: program audytorski ACL oraz opracowany w NIK program Pomocnik Kontrolera. Korzystamy także z narzędzi specjalistycznych wspomagających import danych zapisanych w plikach PDF (*ABBY Transformer, PDF2XL Cogniview*). Do obsługi zapytań w wersji elektronicznej wykorzystywany jest *LimeSurvey* udostępniany na zasadach wolnego oprogramowania (zapytania on-line) oraz program *Adobe Live Cycle* (kwestionariusze w PDF, wypełniane off-line).

Program Pomocnik Kontrolera jest autorską aplikacją zbudowaną w NIK i sukcesywnie rozwijaną. W roku 2014 wdrożona została jego wersja 5.5, w której wprowadzono m.in. funkcję importu danych dotyczących wyciągów bankowych z systemu bankowości elektronicznej VideoTEL. Program Pomocnik Kontrolera, w odpowiedniej ograniczonej funkcjonalnie wersji, jest udostępniany także jednostkom sektora publicznego na podstawie umowy lub porozumienia. W roku 2014 udostępniono go kolejnym czterem jednostkom: Podlaskiemu Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Białymstoku, Sądowi Okręgowemu w Świdnicy, Ministerstwu Obrony Narodowej oraz Polskiej Akademii Nauk. Program został również przetłumaczony na język angielski i udostępniony najwyższemu organowi kontroli Danii (*Rigsrevisionen*)[24].

9.3 Praktyczne zastosowanie metod i narzędzi informatycznych w kontrolach

W 2014 r. największym przedsięwzięciem wykorzystującym narzędzia informatyczne, a w szczególności program Pomocnik Kontrolera, była kontrola wykonania budżetu państwa za rok 2013. Zastosowanie narzędzi dotyczyło importu i przekształceń danych, przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych (*FK-skan*) oraz badania próby wydatków. Badanie ksiąg rachunkowych było prowadzone w 134 jednostkach. We wszystkich jednostkach objętych kontrolą funkcjonował system księgowości komputerowej. Łącznie dobrano i zbadano w trakcie kontroli ok. 18,9 tys. dowodów księgowych, czyli średnio 141 dowodów w jednostce, a wartość transakcji objętych badaniem wynosiła 6,3 mld zł.

Ciekawe z uwagi na zakres, rozmiary danych, a także osiągnięte wyniki było zastosowanie analiz danych z wykorzystaniem programu ACL w kontroli *Realizacja zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w ramach planu finansowego na 2013 r.* Dokonano m.in. weryfikacji skuteczności stosowania przez NFZ walidacji danych sprawozdawczych świadczeniodawców. Przeanalizowano dane dotyczące świadczeń udzielanych w ramach ambulatoryjnej opieki specjalistycznej, lecznictwa szpitalnego, refundacji leków oraz miesięcznych rozliczeń deklaracji w podstawowej opiece zdrowotnej w połączeniu z uzyskanymi z MSW danymi o zgonach. Analizowane zbiory danych, w szczególności dotyczące recept i rozliczeń deklaracji w podstawowej opiece zdrowotnej (poz) miały rozmiary rzędu setek milionów rekordów. W efekcie zidentyfikowano przypadki wykazywania w sprawozdaniach: udzielania świadczeń medycznych po dacie zgonu pacjenta (ok. 1,3 tys. przypadków), recept wystawionych po dacie zgonu lekarza (ok. 35 tys. przypadków), świadczeń ambulatoryjnych udzielanych w czasie hospitalizacji (3,5 tys.) oraz rozliczeń miesięcznych deklaracji z przypisaniem do lekarzy poz po dacie zgonu pacjenta (142,5 tys.). Wyniki świadczą o nieskutecznej walidacji danych przez NFZ i zostały szczegółowo omówione w informacji o wynikach kontroli.

W roku 2014 w znacznym stopniu korzystano z możliwości pobierania danych w wersji elektronicznej od jednostek nieobjętych kontrolą. Pobranie danych w trybie zapytania on-line zastosowano w kontrolach:

- *Finansowanie przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych oraz wykonywania przez te placówki niektórych zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki*; zapytanie skierowano do 162 gmin z terenu całej Polski dobranych do badania celowo; odpowiedzi udzieliło 146 gmin, tj. 90,1%;
- *Wykonywanie lokalnych strategii rozwoju obszarów rybackich*; zapytano 48 lokalnych grup rybackich; uzyskano komplet odpowiedzi;
- *Przygotowanie szkół do objęcia dzieci sześcioletnich obowiązkiem szkolnym*; zapytanie skierowano do 10.124 publicznych szkół podstawowych; odpowiedzi uzyskano z 7.009 szkół (69,2%);
- *Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce*; zapytanie do wszystkich gmin (2.479); odpowiedzi – 1.651, tj. 66,6%;

[24] W latach 2012–2013 program udostępniony został dziewięciu jednostkom administracji publicznej szczebla centralnego i wojewódzkiego (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Urząd Wojewódzki w Krakowie, izby skarbowe w Łodzi, Zielonej Górze, Szczecinie i Lublinie, Komenda Główna Policji oraz Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji).

- *Wykonywanie wybranych zadań przez Inspekcję Transportu Drogowego z uwzględnieniem funkcjonowania Centralnej Ewidencji Naruszeń*; zapytanie skierowano do 1.010 podmiotów (gminy, starostwa powiatowe, urzędy dzielnic Warszawy, zarządy dróg); otrzymane odpowiedzi – 666 (65,9%);
- *Zatrudnienie w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej*; zapytano 464 SPZOZ z częścią szpitalną; odpowiedziało 391 (84,5%);
- *Świadczenie usług publicznych osobom posługującym się językiem migowym*; zapytano 334 podmioty; odpowiedziało 157 (41%);
- *Wdrożenie w gminach nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi*; zapytanie do wszystkich gmin (2.479); odpowiedziało 2.116, tj. 85,4%.

Szczególnym sposobem zapytania on-line było elektroniczne badanie ankietowe i dotyczyło ono w 2014 r:

- ankiety *Survey on ISSAI* skierowanej do 188 naczelnych organów kontroli będących członkami INTOSAI; odpowiedzi udzieliło 69 jednostek (36,7%);
- kontroli *Wykorzystanie obiektów wybudowanych w ramach Wieloletniego Programu Rozwoju Bazy Sportowej w województwie małopolskim*; ankieta otwarta, do której link został zamieszczony na stronach WWW urzędów gmin województwa małopolskiego; odpowiedziały 2.234 osoby;
- czterech innych kontroli, dla których zamieszczono ankiety otwarte na stronie internetowej NIK.

Pobranie danych z zastosowaniem interaktywnych kwestionariuszy w trybie off-line zastosowano w kontrolach:

- *Funkcjonowanie systemu krwiodawstwa i krwiolecznictwa*; odpowiedziało 915 krwiodawców;
- *Realizacja wybranych zadań przez Inspekcję Transportu Drogowego z uwzględnieniem funkcjonowania Centralnej Ewidencji Naruszeń*; odpowiedziało 104 inspektorów transportu drogowego;
- *Restrukturyzacja Poczty Polskiej SA a dostępność usług pocztowych*; odpowiedziało 2.213 klientów Poczty.

Podejście kompleksowe do organizacji kontroli w warunkach braku dostępności danych zastosowano w kontroli *Przygotowanie szkół do objęcia dzieci sześcioletnich obowiązkiem szkolnym*. Kontrolę poprzedzono zapytaniem dotyczącym stanu przygotowania szkół, skierowanym on-line do 10.124 publicznych szkół podstawowych, których dane e-mailowe pozyskano z Systemu Informacji Oświatowej. Uzyskano 7.009 odpowiedzi, z czego 128 odrzucono jako błędne, pozostawiając do dalszych prac 6.881. Dane poddano analizie, kwalifikując do grupy obarczonej ryzykiem 715 szkół. Zbiór ten posłużył do doboru do kontroli 75 szkół metodą losowania warstwowego (województwami) z alokacją proporcjonalną. W trakcie kontroli zwracano szczególną uwagę na weryfikację wiarygodności danych przesłanych uprzednio w odpowiedzi na zapytanie. Potwierdzenie tej wiarygodności dało podstawę do wypowiedzi o stopniu przygotowania szkół w skali kraju, co przedstawiono w informacji o wynikach kontroli.

ROZDZIAŁ II

Działalność kontrolna

1. Roczny plan pracy na rok 2014
2. Ogólne informacje o kontrolach realizowanych w 2014 r.
3. Realizacja wniosków pokontrolnych
4. Przegląd, aktualizacja i wykorzystanie wniosków *de lege ferenda*
5. Wnioski systemowe
6. Finansowe rezultaty kontroli
7. Współpraca z organami powołanymi do ścigania przestępstw lub wykroczeń

1. Roczny plan pracy na rok 2014

1.1. Proces planowania

Najwyższa Izba Kontroli zgodnie z ustawą z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK, realizuje swoje zadania na podstawie rocznego planu pracy, który jest przedkładany Sejmowi. Proces planowania poprzedzony jest stałym gromadzeniem i analizowaniem danych, a następnie rozpoznawaniem istotnych obszarów podlegających kontroli NIK. Analizowane są zmiany legislacyjne, dane statystyczne, plany i programy rządowe, a także publikacje i informacje prezentowane w środkach masowego przekazu. W procesie tym wykorzystywane są też wyniki wcześniejszych kontroli, dokumenty mające związek z bieżącymi pracami Sejmu i Senatu, wpływające do NIK skargi i wnioski. Wszystkie te rodzaje aktywności umożliwiają bieżące aktualizowanie informacji i wiedzy o obszarach podlegających kontroli pod kątem ewentualnego występowania nieprawidłowości.

Proces planowania działalności kontrolnej NIK jest wieloetapowy, a w 2014 r. określono następujące jego fazy:

- analiza ryzyk strategicznych i ustalanie priorytetów planowanych kontroli;
- zgłaszanie propozycji kontroli planowych;
- omawianie i uszczegółowienie założeń kontroli – wewnętrzne panele eksperckie;
- opracowanie projektu planu pracy i materiałów analitycznych;
- uchwalenie planu pracy przez Kolegium NIK.

Odpowiednio zaprojektowany i przeprowadzony proces planowania, poza właściwym wyborem tematów, pozwala na lepsze wykorzystanie potencjału NIK. Dlatego w Założeniach techniczno-organizacyjnych planu pracy NIK na 2014 r. przyjęto limity, w celu skrócenia czasu kontroli i liczby kontroli jednostkowych.

Celem usprawnienia procedury planistycznej w Najwyższej Izbie Kontroli powołano Zespół ds. Planowania pod kierownictwem wiceprezesa NIK. Zespół określił założenia procesu planowania kontroli w rocznym przedziale czasowym oraz wspomagał przygotowanie projektu rocznego planu pracy na poszczególnych jego etapach.

Wprowadzono również procedurę omawiania wstępnych założeń kontroli z Zespołem ds. Planowania. Podczas spotkań z Zespołem pomysłodawca kontroli miał możliwość przedyskutowania zakładanego efektu kontroli oraz formuły realizacyjnej. Dzięki temu mechanizmowi zaistniała możliwość lepszego zaplanowania wykorzystania zasobów NIK.

1.2. Analiza ryzyk strategicznych

Typowania obszarów proponowanych do kontroli dokonywano na podstawie analizy ryzyka, opartej na doświadczeniach kontrolnych NIK i analizie zewnętrznych sygnałów o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu władzy publicznej. Takie podejście do planowania działalności kontrolnej jest uznanym standardem międzynarodowym, stosowanym przez najwyższe organy kontroli innych krajów.

Analizę przeprowadzono na podstawie krajowych dokumentów strategicznych i planów finansowych, raportów zagranicznych na temat sytuacji w Polsce (OECD, Bank Światowy, Rada Unii Europejskiej, Międzynarodowy Fundusz Walutowy), wydawnictw statystycznych, rozpoznania poszczególnych obszarów przez jednostki kontrolne i ekspertów NIK oraz głosów opinii publicznej (media, rezultaty badania opinii publicznej). Przyjęta koncepcja opisu ryzyk została oparta na wyodrębnieniu czterech obszarów, w tym trzech zewnętrznych (zagranica, gospodarka, społeczeństwo) oraz jednego wewnętrznego (władza publiczna), w których określono ryzyka strategiczne zagrażające osiągnięciu celów państwa.

Ryzyka strategiczne dla prawidłowego funkcjonowania państwa:

Władza publiczna

- nieefektywnie i nieskutecznie działające instytucje publiczne;
- brak działań ograniczających wydatki publiczne;
- niespójność strategii i działań rozwojowych;
- nieracjonalne gospodarowanie zasobami.

Społeczeństwo

- malejące zaufanie obywateli do państwa;
- niekorzystne zmiany demograficzne.

Gospodarka

- niska konkurencyjność i innowacyjność polskiej gospodarki.

Zagranica

- narastanie kryzysu u znaczących partnerów gospodarczych.

1.3. Priorytety kontroli

W planie pracy na 2014 r. ustalone zostały priorytety wskazujące obszary, które powinny być przedmiotem szczególnego zainteresowania NIK przy ustalaniu przyszłych działań kontrolnych. W *Planie pracy NIK na 2014 r.* za priorytet uznano potrzebę oceny działań państwa na rzecz zapewnienia poprawy życia obywateli w warunkach bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa.

W obecnej sytuacji sektora finansów publicznych oraz wciąż istniejących zagrożeń destabilizujących gospodarkę polską, zachowanie stabilności finansowej państwa jest warunkiem koniecznym dla podejmowania działań rozwojowych. Dlatego Najwyższa Izba Kontroli w 2014 r. koncentrowała się na kontroli prawidłowego gospodarowania majątkiem publicznym, w tym zasobami finansowymi pozostającymi w dyspozycji organów władzy publicznej. Efektywne zarządzanie majątkiem publicznym jest bowiem jedną z podstawowych przesłanek umożliwiających realizację podstawowych celów państwa, wskazanych w obowiązujących dokumentach strategicznych, m.in. w Strategii Rozwoju Kraju 2020.

Ponadto działalność kontrolna obejmowała te działania administracji publicznej, które służą zarządzaniu najbardziej istotnymi ryzykami, zagrażającymi realizacji celów państwa.

Podstawą do określenia priorytetów była prowadzona w NIK – z wykorzystaniem wszelkich dostępnych źródeł informacji – analiza ryzyk strategicznych zagrażających realizacji celów i zadań państwa. Na potrzeby konstrukcji planu pracy przyjęto:

- jako **priorytet główny:** *zapewnienie poprawy warunków życia obywateli w warunkach bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa.* W ramach tego priorytetu kierowano się zasadą, aby kontrole dotyczyły rezultatów działań administracji mających wpływ na sprawy obywateli, przy jednoczesnym efektywnym gospodarowaniu środkami publicznymi i osiąganiu zaplanowanych rezultatów. Oznacza to konieczność uwzględniania ww. elementów w celach szczegółowych kontroli.
- jako **priorytety dodatkowe:**
  - *poprawę skuteczności systemu edukacyjnego;*
  - *zapewnienie powszechnej i niezawodnej opieki medycznej;*
  - *zachowanie dziedzictwa narodowego, zasobów naturalnych i ładu przestrzennego.*

Spośród 122 tematów kontroli planowych przyjętych do planu pracy NIK na 2014 r. (bez kontroli wykonania budżetu państwa) 69 (56,6%) kontroli przypisano do ww. priorytetów, zaś 53 (43,4%) realizowano jako kontrole pozapriorytetowe. Do priorytetu głównego zakwalifikowano 27 kontroli, co stanowi 22,1% wszystkich zgłoszonych tematów.

1.4. Kluczowe kontrole

Na 2014 r. wyznaczono dwa główne obszary kontrolne, w ramach których NIK przeprowadziła kontrole w ujęciu systemowym:

- ***Polityka prorodzinna*** – wyniki kontroli umożliwiły dokonanie oceny skoordynowania na poziomie rządowym polityki rodzinnej w Polsce. Polityka rodzinna pozostała także w 2015 r. jednym ze strategicznych obszarów badań kontrolnych. Procesy demograficzne będą miały w niedalekiej przyszłości istotny wpływ na sytuację ekonomiczną kraju, w tym na gospodarkę, edukację, pracę, zdrowie oraz zabezpieczenie społeczne.
- ***Przygotowanie Polski do nowej perspektywy UE*** – wyniki kontroli wskazywały rozwiązania wspierające system wykorzystania środków unijnych w następnych latach. Ze względu na wprowadzenie nowych zasad rozliczania środków europejskich ten obszar działalności państwa będzie w najbliższych latach jednym z ważniejszych w badaniach kontrolnych NIK.

2. Ogólne informacje o kontrolach realizowanych w 2014 r.

2.1. Plan i jego realizacja

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z ustawą z 23 grudnia 1994 r., realizuje swoje zadania na podstawie rocznego planu pracy, który przedkłada Sejmowi. *Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2014 rok*, uchwalony przez Kolegium NIK 11 grudnia 2013 r., przewidywał przeprowadzenie 123 kontroli planowych, w tym kontroli wykonania budżetu państwa i wykonania założeń polityki pieniężnej w 2013 r. oraz – po raz pierwszy – organizacji międzynarodowej – audytu Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN). Z przyjętych do planu pracy (bez kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r.) 85 kontroli miało być realizowanych jako kontrole koordynowane, a więc wykonywane według jednego programu przez więcej niż jedną jednostkę organizacyjną NIK[1], zaś 37 miało być zadaniami realizowanymi jedynie przez pojedyncze jednostki kontrolne NIK. Plan pracy zakładał kontynuację 17 kontroli planowych rozpoczętych w 2013 r., których zakończenie[2] zaplanowano na 2014 r. Wśród nowych propozycji tematycznych 84 otrzymały kategorię kontroli wykonania zadań, 35 kontroli kategorię kontroli zgodności, a trzy kontrole zostały zaplanowane jako kontrole finansowe. W ciągu roku Kolegium NIK wprowadziło do planu pracy jedną nową kontrolę, skreśliło trzy oraz dokonało zmiany tytułu jednej kontroli.

W 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli zakończyła postępowania kontrolne prowadzone w ramach 110 kontroli planowych[3], których przedmiotem były badania w obszarach kluczowych dla funkcjonowania państwa i istotnych dla obywateli oraz kontrolę wykonania budżetu państwa w 2013 r., która została przeprowadzona w 111 częściach budżetowych, państwowych funduszach celowych, wybranych agencjach wykonawczych, jak też kontrole budżetowe innych wybranych państwowych osób prawnych. Ponadto, zgodnie z planem pracy na 2014 r., NIK realizowała 13 kontroli, których termin zakończenia został określony na rok 2015. W 2014 r. NIK skontrolowała ogółem 2.483 podmioty – większość kontroli jednostkowych (1.937) przeprowadziła w ramach kontroli planowych.

2.2. Informacje o wynikach kontroli

Działalność kontrolna NIK ma dostarczać władzom i społeczeństwu wiedzy o funkcjonowaniu państwa i realizowaniu zadań publicznych. Następuje to przez sporządzenie i upublicznienie informacji o wynikach kontroli. Informacja taka to końcowy raport podsumowujący wyniki przeprowadzonej kontroli planowej, a jego podstawę stanowią w szczególności wystąpienia pokontrolne i materiały dowodowe zgromadzone w aktach kontroli. Informacją o wynikach kontroli mogą się także kończyć kontrole doraźne. Informacje z takich kontroli sporządzane są fakultatywnie jedynie z ważniejszych kontroli.

Przepisy ustawy o NIK precyzują krąg adresatów informacji o wynikach kontroli oraz obowiązki Izby w tym zakresie. Głównym adresatem informacji NIK jest Sejm. Art. 8 ustawy o NIK nakłada obowiązek przesyłania tych dokumentów również Prezydentowi RP oraz Prezesowi Rady Ministrów. Informacje NIK mają dostarczać wiedzy z kontroli jak najszerszemu kręgowi podmiotów. W zależności od problematyki wysyła się je także do innych organów, takich jak: Marszałek Senatu, Prezes Trybunału Konstytucyjnego, Prezes Sądu Najwyższego, Rzecznik Praw Obywatelskich, wojewoda oraz organy samorządu terytorialnego.

Informacje o wynikach kontroli są podawane do publicznej wiadomości, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej. Do informacji przedkładanej Sejmowi, Prezydentowi RP i Prezesowi Rady Ministrów właściwy naczelny lub centralny organ państwowy może przedstawić swoje stanowisko, które dołącza się do informacji. Prezes NIK może przedstawić swoją opinię do stanowiska.

W 2014 r. NIK przedłożyła Sejmowi RP (uwzględniając kontrolę wykonania budżetu państwa w częściach pozostających w dyspozycji poszczególnych dysponentów głównych oraz planów finansowych państwowych funduszów celowych i agencji) łącznie 185 informacji (w 2013 r. – 189)[4]. Strukturę rodzajową przedłożonych informacji przedstawiono w tabeli nr 1.

---

1 Podaną *w Planie pracy NIK na 2014 r.* liczbę kontroli należy traktować jako liczbę zadań kontrolnych obejmujących wiele kontroli jednostkowych.
2 Data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego.
3 Data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego – dane za rok 2014 wg stanu na dzień 17 kwietnia 2015 r.
4 Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r., przeprowadzonych w roku 2014, oraz wykaz informacji o wynikach kontroli planowych zatwierdzonych przez Prezesa NIK do 31 marca 2015 r. zamieszczono w załącznikach nr 1 i 2 do *Sprawozdania*.

Tabela 1. Informacje o wynikach kontroli przedłożone Sejmowi RP w latach 2013–2014 (według rodzajów kontroli)

Lp.	Rodzaj kontroli	2013 r.		2014 r.	
		Liczba informacji	Struktura (w %)	Liczba informacji	Struktura (w %)
1.	Kontrola wykonania budżetu państwa, z tego:	92	48,7	90	48,6
1.1.	*– części budżetowe*	*85*	*45,0*	*84*	*45,4*
1.2.	*– państwowe fundusze celowe i agencje*	*7*	*3,7*	*6*	*3,2*
2.	Pozostałe kontrole planowe	85	45,0	82	44,4
3.	Kontrole doraźne	10	5,2	11	5,9
4.	Inne informacje, w tym systemowe	2	1,1	2	1,1
	Razem	**189**	**100%**	**185**	**100,0%**

Źródło: Rejestr informacji pokontrolnych NIK.

2.3. Kontrole doraźne

Najwyższa Izba Kontroli oprócz kontroli planowych przeprowadza również kontrole doraźne[5]. Są one narzędziem szybkiego reagowania na sygnały o nieprawidłowościach, które Izba podejmuje w razie potrzeby niezwłocznego zbadania określonego problemu o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa. Kontrola doraźna rozpoznawcza może być także sposobem wstępnego rozpoznania obszarów typowanych do kontroli planowej. Kontrole doraźne skargowe NIK realizuje w trybie rozpatrywania skarg i wniosków, w celu potwierdzenia lub wykluczenia zasadności formułowanych zarzutów. Kontrole doraźne przeprowadzane są najczęściej przez jedną jednostkę organizacyjną, chociaż zdarzają się też kontrole doraźne koordynowane, w których uczestniczy kilka jednostek organizacyjnych NIK.

W 2014 r. NIK przeprowadziła kontrole doraźne obejmujące 150 tematów – badaniami objęto 546 podmiotów[6]. W tabeli nr 2 przedstawiono strukturę kontroli doraźnych zakończonych w okresie sprawozdawczym.

Tabela 2. Kontrole doraźne realizowane w 2014 r. (według rodzaju)

Lp.	Rodzaj kontroli doraźnej	Liczba tematów kontroli	Struktura (w %)
1.	Koordynowana	7	4,7
2.	Rozpoznawcza	30	20,0
3.	Sprawdzająca	26	17,3
4.	Skargowa	44	29,3
5.	Inna	43	28,7
	Razem	**150**	**100%**

Źródło: Bazy danych systemu PILOT.

2.4. Wystąpienia pokontrolne

Wyniki kontroli przeprowadzanych przez NIK są prezentowane w wystąpieniu pokontrolnym. Jest ono adresowane do kierownika jednostki kontrolowanej, zgodnie z zasadą podmiotowości[7]. Wystąpienie, zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o NIK, powinno zawierać zwięzły opis ustalonego stanu faktycznego i ocenę kontrolowanej działalności, w tym ustalone na podstawie materiałów dowodowych znajdujących się w aktach kontroli nieprawidłowości i ich przyczyny, zakres i skutki oraz osoby za nie odpowiedzialne, a także uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. W wystąpieniu pokontrolnym może być także zawarta ocena wskazująca na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości. Dane o liczbie wysłanych w 2014 r. wystąpień, według kategorii adresatów oraz w porównaniu z analogicznymi danymi z 2013 r., przedstawia tabela nr 3.

5 Art. 6 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

6 Wykaz kontroli doraźnych zakończonych informacją lub wystąpieniem pokontrolnym w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 marca 2015 r. zawiera załącznik nr 3 do *Sprawozdania*.

7 E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Postępowanie kontrolne NIK po nowelizacji*, „Kontrola Państwowa" nr 4, 2012, s. 34.

Tabela 3. Wystąpienia pokontrolne wysłane w latach 2013–2014

Lp.	Wystąpienia pokontrolne skierowane do:	2013 r.		2014 r.	
		Liczba	Struktura (w %)	Liczba	Struktura (w %)
1.	Prezesa Rady Ministrów	1	0,1	7	0,3
2.	Prezesa NBP	3	0,1	2	0,1
3.	Ministrów i kierowników urzędów centralnych[1/]	157	6,1	157	6,3
4.	Wojewodów[2/]	67	2,6	67	2,7
5.	Kierowników pozostałych skontrolowanych jednostek	2.335	91,1	2.251	90,6
	Razem	**2.563**	**100%**	**2.484**	**100%**

[1/] W tym osób kierujących instytucjami, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o NIK.

[2/] Oraz kierowników organów szczebla wojewódzkiego.

Źródło: Bazy danych systemu PILOT.

2.5. Zastrzeżenia do protokołów kontroli i wystąpień pokontrolnych

Zgodnie z zasadą kontradyktoryjności w postępowaniu kontrolnym kierownikowi jednostki kontrolowanej przez NIK przysługuje prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zgodnie z ustawą postępowanie w sprawie rozpatrywania zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych jest jednoetapowe. Prezes NIK powołuje jedną komisję rozstrzygającą, która orzeka w trzyosobowych zespołach. Członkami komisji mogą być tylko kontrolerzy. Są oni w zakresie orzekania niezależni, decyzje podejmują kolegialnie, w formie uchwały. Wiceprezesi NIK uczestniczą w rozpatrywaniu zastrzeżeń tylko podczas posiedzeń Kolegium NIK.

Po nowelizacji ustawy o NIK wyniki kontroli rozpoczętych po 2 czerwca 2012 r. są prezentowane w jednym dokumencie, tj. wystąpieniu pokontrolnym. Według starej procedury kontrolnej sporządzane były dwa dokumenty: protokół kontroli oraz wystąpienie pokontrolne[8]. W 2014 r. adresaci wystąpień pokontrolnych zgłosili zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w 361 dokumentach (w 2013 r. – w 349 wystąpieniach). Dane z tego zakresu zawiera tabela nr 4.

Tabela 4. Protokoły kontroli i wystąpienia pokontrolne, do których w latach 2013–2014 zgłoszono zastrzeżenia

Lp.	Wyszczególnienie	2013 r.		2014 r.	
		Ogółem	Do których zgłoszono zastrzeżenia	Ogółem	Do których zgłoszono zastrzeżenia
1.	Protokoły kontroli	10	2	0	0
2.	Wystąpienia pokontrolne	2.563	349	2.484	361

Źródło: Departament Prawny i Orzecznictwa Kontrolnego.

3. Realizacja wniosków pokontrolnych

Na podstawie wyników kontroli Najwyższa Izba Kontroli formułuje wnioski pokontrolne. Mogą one dotyczyć sugestii zmian w kontrolowanych jednostkach. Mogą to też być wnioski systemowe, dotyczące całości kontrolowanych zagadnień.

Wnioski Izby nie mają charakteru obligatoryjnego, a ich realizacja zależy od decyzji jednostek kontrolowanych, natomiast w przypadku wniosków o zmianę prawa – przede wszystkim od najważniejszych organów w państwie: Sejmu, Senatu, Prezydenta czy Rady Ministrów. Działalność kontrolna nie przynosi zatem automatycznej zmiany w zakresie funkcjonowania jednostek kontrolowanych albo zmiany przepisów prawa. W następstwie realizacji wniosków pokontrolnych podejmowane są jednak działania, które przyczyniają się do poprawy funkcjonowania nie tylko podmiotów kontrolowanych, ale także określonych sfer aktywności państwa. Suma tych właśnie działań może świadczyć o efektywności kontroli.

NIK przedstawia wnioski, łącznie z ocenami i uwagami dotyczącymi kontrolowanej działalności, w wystąpieniach pokontrolnych przekazywanych kierownikom skontrolowanych podmiotów, a w razie potrzeby także kierownikom jednostek nadrzędnych i właściwym organom państwowym (samorządowym). Wnioski wskazują na potrzebę podjęcia konkretnych działań mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości oraz poprawę skuteczności funkcjonowania.

[8] Kontrole wszczęte przed 2 czerwca 2012 r. niezależnie od daty zakończenia czynności kontrolnych były prowadzone w trybie „starej" ustawy, tj. był sporządzany protokół kontroli i wystąpienie pokontrolne.

NIK przywiązuje dużą wagę do realizacji wniosków pokontrolnych. Znajduje to odzwierciedlenie w dyspozycjach obligujących kontrolerów do sprawdzania stanu wykorzystania wniosków pokontrolnych z kontroli planowych przeprowadzonych w latach poprzednich (zasadę tę wpisano m.in. na stałe do metodyki kontroli wykonania budżetu państwa). Sposób wykonania wniosków pokontrolnych jest niezmiennie jednym z podstawowych zagadnień badanych podczas tych kontroli oraz istotnym elementem uwzględnianym w ogólnej ocenie działalności skontrolowanego podmiotu. Narzędziem sprawdzania efektów działalności kontrolnej są także doraźne kontrole sprawdzające.

Wnioski prezentowane w informacjach o wynikach kontroli mają zazwyczaj bardziej ogólny charakter. Sugerują m.in. konieczność podjęcia przez właściwe organy działań porządkujących procedury w określonych obszarach aktywności państwa, przede wszystkim w sferach realizacji dochodów i wydatków budżetowych oraz gospodarowania mieniem publicznym, a także zapewniających skuteczność funkcjonowania systemu nadzoru i kontroli. Wnioski te, jeśli są realizowane, mają korzystny wpływ na wykorzystywanie majątku i środków publicznych. W tabeli nr 5 przedstawiono dane o liczbie i stanie realizacji wniosków pokontrolnych zamieszczonych w 2013–2014 r. w informacjach o wynikach kontroli planowych i doraźnych[9].

Tabela 5. Liczba wniosków pokontrolnych zgłoszonych przez NIK w latach 2013–2014, w podziale na stan ich realizacji

Lp.	Stan realizacji wniosków pokontrolnych	Liczba wniosków pokontrolnych w 2013 r.	Struktura (w %)	Liczba wniosków pokontrolnych w 2014 r.	Struktura (w %)
1.	Zrealizowane	4.215	67,0	2.707	54,6
2.	W trakcie realizacji	1.638	26,1	1.558	31,4
3.	Niezrealizowane	432	6,9	696	14,0
	Razem	**6.285**[1)]	**100%**	**4.961**[2)]	**100%**

[1)] W liczbie tej zawartych jest ponad 1300 wniosków z kontroli, które rozpoczęły się w 2012 r., a wystąpienia pokontrolne opracowane zostały w 2013 r.
[2)] W liczbie tej zawartych jest ponad 800 wniosków z kontroli, które rozpoczęły się w 2013 r., a wystąpienia pokontrolne opracowane zostały w 2014 r.

Źródło: Bazy danych systemu PILOT – stan na dzień 17 kwietnia 2015 r.

4. Przegląd, aktualizacja i wykorzystanie wniosków *de lege ferenda*

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała w 33 informacjach o wynikach kontroli w 2014 r. 75 wniosków *de lege ferenda*[10]. Spośród tych wniosków jeden (dotyczący ustawy) utracił aktualność, dwa zostały w pełni zrealizowane (jeden z nich dotyczył ustawy, jeden zaś – rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi). Pozostałe wnioski Izba podtrzymuje i będzie dążyć do ich realizacji. Wnioski te w 52 przypadkach odnoszą się do przepisów rangi ustawowej, a w 20 przypadkach do rozporządzeń.

Prace legislacyjne to proces rozłożony w czasie. W 2014 r. i do końca I kwartału 2015 r. realizowane były również wnioski sformułowane w latach ubiegłych. Łącznie w 2014 r. zrealizowano 21 wniosków (w tym 13 sformułowanych w 2013 r.). W tabeli nr 6 przedstawiono dane o liczbie i rodzaju wniosków *de lege ferenda* zamieszczonych w informacjach o wynikach kontroli w ostatnich 2 latach, a także o liczbie zrealizowanych wniosków.

Tabela 6. Wnioski *de lege ferenda* zgłoszone przez NIK w latach 2013–2014 oraz zrealizowane w wyniku prac legislacyjnych

Lp.	Rodzaj wniosku *de lege ferenda*	Liczba wniosków w 2013 r.		Liczba wniosków w 2014 r.	
		Zgłoszonych przez NIK	Zrealizowanych	Zgłoszonych przez NIK	Zrealizowanych
1.	Nowelizacja przepisów rangi ustawowej	61	5	54	18
2.	Wydanie lub nowelizacja rozporządzeń	17	2	21	3
	Razem	**78**	**7**	**75**	**21**

Źródło: Departament Prawny i Orzecznictwa Kontrolnego.

[9] Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK kierownik jednostki kontrolowanej lub organ, któremu przekazano wystąpienie pokontrolne, jest obowiązany, w terminie określonym w wystąpieniu, nie krótszym niż 14 dni, poinformować Najwyższą Izbę Kontroli o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

[10] Wykaz wniosków *de lege ferenda* sformułowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2014 r. (według stanu na dzień 15 maja 2015 r.) stanowi załącznik nr 4 do *Sprawozdania*.

II. Działalność kontrolna

Spośród zrealizowanych w roku 2014 wniosków odnoszących się do przepisów ustawowych wskazać należy przede wszystkim:

Wniosek sformułowany w 2014 r.:

- dotyczył istotnej kwestii zmiany ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, przez uzupełnienie przepisów o karach pieniężnych również o karę za wykorzystywanie do wytwarzania paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych biokomponentów niespełniających wymagań jakościowych. Dotychczas, jedynie wprowadzanie do obrotu wadliwych biokomponentów podlegało karze.

Wnioski sformułowane w 2013 r. dotyczące:

- wprowadzenia w ustawie Prawo zamówień publicznych definicji „rażąco niskiej ceny", w tym określenia jej mierników oraz szczegółowego sposobu postępowania mającego na celu ustalenie, czy oferowana cena nie jest rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia. Dnia 18 września 2014 r. została ogłoszona ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1232), której art. 1 pkt. 12 nadał nowe brzmienie art. 90 ust. 1 i 2 ustawy Prawo zamówień publicznych. Zmieniony przepis odnosi się do sformułowanej przez NIK propozycji;

- wskazania, że właściciel nieruchomości nie będzie zobowiązany do składania nowej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami, jeśli rada gminy w drodze uchwały dokona zmiany stawki opłaty. W ustawie z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 87) wprowadzono stosowną zmianę (dodanie w art. 6m po ust. 2 ust. 2a), która realizuje wniosek; w przypadku zmiany stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wójt zawiadamia o zmianie stawki i w takim przypadku właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do złożenia nowej deklaracji;

- doprecyzowania przepisów ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie w zakresie terminów przekazywania GIOŚ informacji o zagrożeniu szkodą w środowisku (art. 25 ust. 1). Zgodnie z ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 1101), GIOŚ nie prowadzi rejestru. Prowadzenie rejestru jest obowiązkiem GDOŚ. Przepis art. 25 ust. 1 ustawy został zmieniony z dniem 5 września 2014 r.;

- doprecyzowania formy i terminu dokonywania corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 3 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 13 września 1966 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.). Na podstawie art. 1 pkt 37 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 87) do ustawy o utrzymywaniu czystości i porządku w gminach został dodany art. 9tb. W ust. 2 tego przepisu wskazano termin, do którego winna być przeprowadzona analiza, oraz okres objęty analizą; wprowadzono również ust. 3, który zobowiązuje gminy do upublicznienia analizy w BIP;

- doprecyzowania pojęcia „właściciela nieruchomości", o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Stosownie do art. 1 pkt 2 lit. a i b ustawy o zmianie ustawy utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 87) dodano ust. 2a oraz ust. 3 do art. 2, które doprecyzowują pojęcie „właściciela nieruchomości" poprzez wskazanie, że obowiązki właściciela wykonuje podmiot faktycznie władający nieruchomością; osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną lub właściciele lokalu (z uwzględnieniem przepisów ustawy o własności lokali); a w przypadku spółdzielni mieszkaniowych – zarząd spółdzielni (zgodnie z przepisami ustawy Prawo spółdzielcze);

- wprowadzenia w ustawie o drogach publicznych, w szczególności w art. 13k ust. 1 i 2 tej ustawy, jednoznacznych i niebudzących wątpliwości przepisów regulujących wymierzanie kar pieniężnych z tytułu nieuiszczenia lub uiszczenia w niepełnej wysokości opłaty elektronicznej, zapewniających prawidłowe funkcjonowanie systemu nakładania tych kar. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych, ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym (Dz.U., poz. 1310) nadała nowe brzmienie m.in. art. 13k ustawy o drogach publicznych;

- wprowadzenia zachęt dla pracowników naukowych do poszukiwania rozwiązań zorientowanych na praktyczne zastosowanie. W ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 1198), z terminem wejścia w życie 1 października 2014 r., dodano art. 86d-86i normujące zasady nabywania przez pracowników uczelni, będących członkami zespołów badawczych, praw autorskich do opracowanych projektów oraz zasady ich udziału w zyskach z komercjalizacji tych projektów.

W odniesieniu do 34 wniosków sformułowanych w 2014 r. trwają prace legislacyjne. Wnioski te dotyczą m.in. doprecyzowania zasad nabywania nieruchomości rolnych, uregulowania zasad i warunków prowadzenia monitoringu w miejscach publicznych, zmian w ustawie o finansach publicznych dot. regulacji poświęconej instytucji gospodarki budżetowej

(w tym także źródła pokrycia strat tej instytucji), uregulowania kwestii przekazywania na przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych odsetek otrzymywanych przez Fundusz Rezerwy Demograficznej od aktywów zdeponowanych na wydzielonym rachunku powierniczym w PKO BP SA, doprecyzowania przepisów dot. budowania i eksploatacji farm wiatrowych, wprowadzenia zmian w regulacjach dot. krwiodawstwa, wprowadzenia zmian w przepisach regulujących postępowanie organów samorządu terytorialnego wobec dłużników alimentacyjnych, przyspieszenia prac zmierzających do uregulowania w formie aktu prawa powszechnie obowiązującego trybu postępowania przed konsulem, a także wzmocnienia pozycji konsumentów w alternatywnym sposobie rozstrzygania sporów z przedsiębiorcami. Niezbędne jest tu wprowadzenie rozwiązań, które wyeliminują lub ograniczą możliwość uchylania się przedsiębiorców od polubownego rozstrzygania sporów. Wśród możliwych rozwiązań wymienić można: wprowadzenie domniemanej zgody przedsiębiorcy na przeprowadzenie postępowania przed sądem polubownym; nałożenie na przedsiębiorców obowiązku poddania się mediacji w razie zaistnienia sporu z konsumentem; powołanie arbitrażu konsumenckiego, od którego służyłoby odwołanie do sądu powszechnego. Niezbędne jest wprowadzenie rozwiązań prawnych, dzięki którym nastąpiłaby poprawa efektywności sądownictwa polubownego oraz wzmocnienie pozycji konsumenta w alternatywnym sposobie rozwiązywania sporów.

Niezrealizowanych pozostaje 38 wniosków. Dotyczą one w szczególności:

- zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (Dz.U. Nr 226, poz. 1479) polegającej na dodaniu do rocznych planów finansowych dodatkowych pozycji dotyczących zobowiązań wynikających z podpisanych umów pożyczek i dotacji dotychczas niewypłaconych zgodnie ze stanem na początku i na końcu roku;
- podjęcia działań przez Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie zapewnienia pozyskiwania pełnej informacji o nabywanych lub obejmowanych udziałach lub akcjach przez cudzoziemców w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych, w przypadkach określonych w art. 8 ust. 4 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 2014 r., poz. 1380). Obowiązujące regulacje prawne są niewystarczające dla ewidencjonowania przez Ministra Spraw Wewnętrznych transakcji nabywania przez cudzoziemców udziałów spółek będących właścicielami nieruchomości rolnych. Przepisy nie nakładają obowiązku zgłaszania do Krajowego Rejestru Sądowego informacji niezbędnych do rejestrowania przez MSW transakcji nabycia przez cudzoziemców udziałów spółek z o.o. będących właścicielami nieruchomości rolnych. Brak przekazywania do KRS informacji o posiadaniu nieruchomości rolnych przez spółki, w których cudzoziemcy nabyli udziały, powodował, iż MSW nie otrzymywało danych, które zgodnie z cyt. wyżej ustawą niezbędne są do rejestracji takich transakcji;
- podjęcia przez Ministra Obrony Narodowej działań legislacyjnych mających na celu rozszerzenie – w ustawie z dnia 9 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1414) – katalogu osób, które mogą być powoływane do służby kontraktowej w Wojskach Specjalnych, o osoby niebędące żołnierzami zawodowymi lub funkcjonariuszami. Ograniczenie możliwości wyłaniania kandydatów do służby w Wojskach Specjalnych wyłącznie do żołnierzy i funkcjonariuszy istotnie utrudnia obsadzanie stanowisk etatowych w tych jednostkach;
- zmiany rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie warunków bezpieczeństwa wykonywania prac podwodnych w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. z 2012 r., poz. 810), polegającej na wprowadzeniu odrębnych regulacji dla Wojsk Specjalnych w zakresie podwodnych działań tych wojsk, które uwzględniać będą możliwość implementowania nowoczesnego sprzętu oraz specyfikę szkolenia nurkowego Wojsk Specjalnych. Z uwagi na nieuwzględnienie w dotychczas obowiązujących przepisach specyfiki szkolenia nurkowego Wojsk Specjalnych i w konsekwencji powstałych z tego tytułu braków w wyszkoleniu nurkowym, niektóre jednostki specjalne osiągają zdolności w ramach Celów Sił Zbrojnych NATO z ograniczeniami;
- wprowadzenia w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. Nr 177, poz. 1729) zmiany polegającej na jednoznacznym sformułowaniu wymogu opracowania, zatwierdzenia i stosowania projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg publicznych. Stwierdzona w toku kontroli skala braku projektów organizacji ruchu stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, nie ma bowiem podstawy niezwłocznego odtwarzania oznakowania, które zostało uszkodzone w trakcie eksploatacji lub usunięte bez udziału i wiedzy zarządzających drogami publicznymi. Z ustaleń kontroli wynika, że obowiązujące przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach nie nakazują wprost zarządcom dróg sporządzania i posiadania stałej, zatwierdzonej organizacji ruchu w odniesieniu do wszystkich dróg, którymi zarządzają. Obowiązek

sporządzania i zatwierdzania projektów organizacji ruchu na nowo wybudowanych drogach lub w razie dokonywania zmian na drogach istniejących określono w § 4 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury. Przepis ten nie przesądza w ocenie NIK jednoznacznie, czy w odniesieniu do dróg istniejących, na których nie dochodziło do zmian organizacji ruchu, istnieje obowiązek posiadania dokumentacji organizacji ruchu (tj. zatwierdzonego projektu stałej organizacji ruchu). W kontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w stałej lub czasowej organizacji ruchu, stanowiące bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi albo wystąpienia niepowetowanej szkody w mieniu, polegające zarówno na braku właściwego oznakowania użytkowanych dróg, jak i ich odcinków, na których realizowano roboty drogowe. Przyczyną tych nieprawidłowości – co wynika bezpośrednio z ustaleń kontroli – jest niejednoznaczność przepisów określających obowiązek zarządców dróg w tym zakresie. Niniejszy wniosek stanowi powtórzenie wniosku sformułowanego po kontroli przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Lublinie w ramach kontroli P/09/150, który nie został uwzględniony przez ówczesnego Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej;

- określenia w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.) sankcji związanych z niezapewnieniem przez właściwe organy zgodności m.in. w sposobie umieszczenia znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu z organizacją ruchu wynikającą z zatwierdzonego projektu. Możliwe byłoby to na przykład poprzez wprowadzenie przepisów, na podstawie których wojewoda (jako organ sprawujący nadzór nad zarządzaniem ruchem) uzyskałby możliwość nałożenia kary pieniężnej w przypadku stwierdzenia takiej sytuacji. Wprowadzenie takiej sankcji umożliwiłoby penalizowanie zarówno czynności polegających na wprowadzeniu organizacji ruchu niezgodnej z zatwierdzonym projektem, jak i ewentualnej bezczynności organu, tj. sytuacji, w której – pomimo zawiadomienia wskazanego w § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. Nr 177, poz. 1729) – nie podjął on działań w celu wprowadzenia zatwierdzonej organizacji ruchu;
- kompleksowego uregulowania kwestii związanej z organizacją ruchu na drogach, które zostały oznakowane przed wejściem w życie rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach, w odniesieniu do których do chwili obecnej nie zaszły przesłanki obligatoryjnego sporządzenia projektów organizacji ruchu (tj. oddanie do użytkowania drogi nowo wybudowanej lub dokonanie zmiany organizacji na drodze istniejącej). Rozważenia wymaga w szczególności propozycja, aby w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem wyznaczyć dla poszczególnych kategorii tych dróg ostateczne terminy oraz organy odpowiedzialne za opracowanie i wdrożenie stałych organizacji ruchu na podstawie zatwierdzonych projektów. Brak zatwierdzonych organizacji ruchu utrudnia prawidłowe wykonywanie funkcji organu zarządzającego ruchem, w szczególności uniemożliwia efektywne przeprowadzenie obligatoryjnych kontroli zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Główną przyczyną tego stanu jest brak uregulowań prawnych nakładających na zarządców dróg obowiązek opracowania projektów organizacji ruchu dla dróg, których stali się zarządcami po przeprowadzeniu reformy administracyjnej w 1999 r. Przepisy rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem obowiązek opracowania projektów organizacji ruchu ograniczają do sytuacji, w których oddano do użytkowania drogę nowo wybudowaną lub dokonano zmiany organizacji na drodze istniejącej. Wyniki kontroli, zwłaszcza na drogach gminnych i powiatowych, wykazały przypadki, w których nie można było ustalić, kto i kiedy zadecydował o umieszczeniu danego znaku, a także jakie przesłanki zadecydowały o jego lokalizacji, co jest istotne zwłaszcza przy wprowadzaniu ograniczeń w korzystaniu z dróg. Najczęściej jednak zarządcy (zarządy) dróg opracowują projekty organizacji ruchu wyłącznie dla dróg nowo wybudowanych lub remontowanych, choć stwierdzono pojedyncze przypadki niewywiązywania się także z tego obowiązku. O wiele trudniejsze jest jednak wyegzekwowanie przez organ zarządzający ruchem sporządzenia projektu organizacji ruchu na drogach, na których dotychczas nie obowiązywała zatwierdzona stała organizacja ruchu, a na których organizacja ta została w jakikolwiek sposób zmieniona (np. w wyniku samowolnego ustawienia znaków drogowych). Brak wiedzy o stanie oznakowania pożądanego, wynikającego np. z projektu organizacji ruchu, w sposób oczywisty uniemożliwia porównanie ze stanem faktycznym;
- wprowadzenia w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199) obowiązku i terminów opracowania planów miejscowych dla obszarów zagrożonych klęskami żywiołowymi, a w szczególności obszarów szczególnego zagrożenia powodzią (objętych mapami zagrożenia powodziowego i mapami ryzyka powodziowego). Znowelizowane w roku 2011 przepisy ustawy z dnia 18 kwietnia 2001 r. Prawo wodne przewidują (art. 88f ust.5 i 7), że na podstawie opracowanych map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego, określających obszary szczególnego zagrożenia powodzią, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego

(w terminie 18 miesięcy od dnia przekazania tych map) należy uwzględnić te obszary. Nie oznacza to jednak, że został wprowadzony ustawowy obowiązek uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp). Obowiązek wprowadzenia powyższych zmian dotyczy bowiem planów już uchwalonych. Wobec niskiego stopnia pokrycia obszarów gmin mpzp oraz przy braku obowiązku sporządzenia nowych mpzp, rozwiązania przewidziane prawem wodnym mogą okazać się niewystarczające dla skutecznej ochrony przed powodzią;

- określenia terminu wprowadzenia w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin ustaleń dotyczących obszarów zagrożonych klęskami żywiołowymi, a w szczególności obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Nowelizacją prawa wodnego, określono wiele dokumentów związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, które wymagać będą wprowadzenia zmian, w związku z określeniem na mapach zagrożenia powodziowego oraz mapach ryzyka powodziowego obszarów szczególnego zagrożenia powodziowego. Nie wymieniono jednak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. W nowelizacji prawa wodnego z 2011 r. doprecyzowano jedynie, że w studium określa się obszary szczególnego zagrożenia powodzią. Nie oznacza to jednak konieczności aktualizacji studiów uwarunkowań już istniejących. Z uwagi na wynikającą z przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym zasadę zgodności miejscowego planu ze studium, w praktyce realizacja obowiązków określonych art. 88f ust. 5 i 7 prawa wodnego może okazać się utrudniona;
- utworzenia wyspecjalizowanej instytucji wspierającej ochronę klientów podmiotów wszystkich sektorów rynku finansowego. NIK poddaje pod rozwagę powołanie w miejsce Rzecznika Ubezpieczonych analogicznego podmiotu działającego na rzecz klientów całego rynku finansowego. Obecnie wsparcie konsumentom z innych sektorów rynku finansowego niż sektor ubezpieczeniowy w sprawach indywidualnych oferują powiatowi i miejscy rzecznicy konsumentów. Sygnalizują oni jednak, że sprawy z tej dziedziny mają często trudny, specjalistyczny charakter. Wyspecjalizowana instytucja powinna wzmocnić ochronę konsumentów, szczególnie gdyby funkcjonował przy niej efektywny organ rozstrzygania sporów. Instytucja taka, podobnie jak Urząd Komisji Nadzoru Finansowego i Rzecznik Ubezpieczonych, powinna być finansowana ze składek przedsiębiorców rynku finansowego;
- przypisaniu każdemu z podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, wymienionych w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (Dz.U. Nr 208, poz. 1241 ze zm.), konkretnych obowiązków, określonych w art. 3 ust. 2 tej ustawy, tak aby nie budziło wątpliwości, za które zadania są one odpowiedzialne;
- wskazania w rozdziale 4 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (Dz.U. Nr 208, poz. 1241 ze zm.) podmiotu uprawnionego do kontroli działalności zarządzających zorganizowanymi terenami narciarskimi w zakresie realizacji obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa osobom przebywającym na terenach, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy, oraz określenie w tym zakresie kompetencji takiego podmiotu;
- nowelizacji ustawy z dnia 9 listopada 2011 r. o repatriacji (Dz.U. z 2014 r., poz. 1392) w celu umożliwienia wszystkim osobom posiadającym decyzje o przyrzeczeniu wydania wizy w celu repatriacji nabycie obywatelstwa polskiego w trybie repatriacji, w tym w szczególności objęcie systemem wsparcia finansowego tych gmin, które podejmują uchwały w zakresie zaproszenia wskazanych imiennie repatriantów. Z danych MSW wynika, że na dzień 21 listopada 2013 r. repatriacją do Polski zainteresowanych było jeszcze 2.625 osób. Zgodnie z danymi dotyczącymi lat 2007–2012, liczba repatriantów, z wyjątkiem 2011 r., systematycznie spadała. Rosła natomiast liczba osób, którym wydano decyzję o przyrzeczeniu wydania wizy w celu repatriacji. W okresie od 2009 do 2012 na terenie RP w trybie repatriacji osiedlało się od 123 do 193 osób rocznie. Na 8 stycznia 2014 r. najstarsza sprawa oczekiwania na repatriację do Polski dotyczyła wniosku o wydanie wizy w celu repatriacji z dnia 24 kwietnia 2001 r. Biorąc pod uwagę liczbę osób oczekujących na repatriację oraz średnią liczbę osób repatriowanych w jednym roku, repatriacja w tym tempie osób, które posiadają przyrzeczenie wydania wizy, trwałaby ponad 16 lat. Zdaniem NIK, konieczne jest zatem zintensyfikowanie prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy o repatriacji. Ustawa powinna też umożliwić stworzenie kompleksowego systemu opieki nad repatriantami. Objęcie systemem wsparcia finansowego tych gmin, które podejmują uchwały w zakresie zaproszenia wskazanych imiennie repatriantów, pozwoliłoby skrócić okres oczekiwania na ostateczne określenie miejsca zamieszkania i źródeł utrzymania w RP, tj. warunków do osiedlenia się osobom posiadającym przyrzeczenie wydania wizy w celu repatriacji;
- dostosowania przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 21 maja 2002 r. w sprawie rodzajów kursów języka polskiego i adaptacyjnych oraz sposobu ich organizacji dla repatrianta i członków jego najbliższej rodziny przybyłych do Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67, poz. 613) do przepisów art. 18 ust. 1 ustawy o repatriacji poprzez dodanie w § 5 pkt 2 powołanego rozporządzenia wyrazów: „i członków jej najbliższej rodziny". W art. 18 ust. 1 ustawy o repatriacji

wskazano, że osobie, której wydano decyzję o przyrzeczeniu wydania wizy wjazdowej w celu repatriacji, a także członkom jej najbliższej rodziny konsul może zapewnić pokrycie kosztów uczestnictwa w kursie nauki języka polskiego, natomiast zgodnie z § 5 pkt 2 rozporządzenia w sprawie rodzajów kursów, w kursie nauki języka polskiego może uczestniczyć tylko osoba z przyrzeczeniem wydania wizy repatriacyjnej. Kontrola NIK wykazała, że w kursach tych niejednokrotnie uczestniczyli najbliżsi członkowie rodziny osób, które posiadały decyzję o przyrzeczeniu wydania wizy krajowej w celu repatriacji. Biorąc pod uwagę delegację do wydania rozporządzenia zawartą w art. 18 ust. 4 ustawy o repatriacji, która nie wyłącza członków najbliższej rodziny osoby, której wydano decyzję o przyrzeczeniu wydania wizy krajowej w celu repatriacji, z zakresu regulacji rozporządzenia, oraz zawartą w art. 87 Konstytucji RP hierarchię źródeł prawa, refundacja kosztów nauki języka polskiego dla tych osób była działaniem zgodnym z prawem;

- zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach podziału rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów" udzielania dotacji powiatowi i gminie, przekazywania staroście środków finansowych na pokrycie wydatków związanych z udzielaniem repatriantom pomocy oraz wzorów wniosków o udzielenie dotacji powiatowi i gminie (Dz.U. Nr 229, poz. 2279) poprzez wskazanie ministra właściwego do spraw wewnętrznych jako organu przekazującego informacje ministrowi właściwemu ds. oświaty i wychowania oraz uwzględnienie starostów w systemie przepływu informacji o planowanych przyjazdach repatriantów, w związku z udzielaniem repatriantom pomocy, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o repatriacji. Przepisy rozporządzenia określające system przepływu informacji o planowanych przyjazdach repatriantów pomijają starostów, co utrudnia im wywiązywanie się z obowiązku rzetelnego i terminowego przygotowania wniosków do wojewody o udzielenie pomocy z rezerwy celowej budżetu państwa (§ 10), o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o repatriacji. Kompetencje Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców w zakresie spraw związanych z procedurą repatriacyjną z dniem 20 lipca 2007 r. przejął minister właściwy do spraw wewnętrznych. W rozporządzeniu w części dotyczącej obowiązku przekazywania ministrowi właściwemu ds. oświaty i wychowania informacji o zapotrzebowaniu repatriantów i członków ich najbliższej rodziny, którym przewiduje się zapewnienie uczestnictwa w kursach nauki języka polskiego i adaptacji w społeczeństwie polskim, jako organ właściwy do tych spraw jest wskazany Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców.

5. Wnioski systemowe

Najwyższa Izba Kontroli w informacjach o wynikach kontroli sformułowała kilkaset wniosków pokontrolnych. Kilkadziesiąt z nich ma charakter systemowy i odnosi się do całego skontrolowanego obszaru. Poniżej omówiono wybrane kontrole, w których w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK przedstawiła wnioski systemowe.

- Realizowane przez powiatowe urzędy pracy zadania w zakresie aktywizacji zawodowej i łagodzenia skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia, określone szczegółowymi rozwiązaniami prawnymi, nie tworzą warunków do trwałego wyjścia z bezrobocia, mimo zaangażowania w ten proces znaczących środków publicznych. Osoby z grupy 50+ rzadko otrzymują propozycję stałej pracy. W ocenie NIK pilnego uregulowania wymaga kwestia zatrudniania bezrobotnych uczestniczących w aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu, po ich zakończeniu. Ustalone podczas kontroli **Aktywizacji zawodowej i łagodzenia skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia (P/13/111)** fakty uzasadniają stwierdzenie, że w aktualnym stanie prawnym nie ma przeszkód do korzystania przez pracodawców z tych form, zwłaszcza staży, dla pozyskania faktycznie darmowych zasobów pracy. Wprawdzie często jest to praca nisko kwalifikowana lub świadczona bez jakichkolwiek kwalifikacji, ale opłacana ze środków publicznych, bez konieczności zatrudnienia i stosowania rozwiązań przyjętych w Kodeksie pracy. Zdaniem NIK, aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu nie mogą być też substytutem pomocy społecznej, lecz faktycznie i w sposób mierzalny zwiększać prawdopodobieństwo znalezienia przez bezrobotnych trwałego zatrudnienia.

  Najwyższa Izba Kontroli jednocześnie wskazała, że w wyniku kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Pracy w 2011 r. sformułowany został wniosek dotyczący potrzeby monitorowania efektywności, po zakończeniu dofinansowania, aktywnych form przeciwdziałania bezrobocia. Wniosek ten do czasu zakończenia kontroli nie został zrealizowany. Ustalenia kontroli wskazały na potrzebę pilnego przeanalizowania przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej obecnej sytuacji oraz podjęcia działań i decyzji usprawniających system przeciwdziałania bezrobociu osób z grupy 50+. Poprawa skuteczności aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia jest również znaczącym wyzwaniem w kontekście programu *Solidarność pokoleń*, którego aktualnym celem ma być osiągnięcie do 2020 r. wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 55–64 lata na poziomie 50% (w 2012 r. wynosił on 38,7%).

W związku z ustaleniami kontroli NIK sformułowała wnioski do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o włączenie do wskaźników efektywności form przeciwdziałania bezrobociu elementów uwzględniających trwałość rezultatów oraz o usprawnienie mechanizmów rozpoznawania potrzeb aktywizacji dla grup znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

- Po kontroli **Wdrożenie i eksploatacja Systemu Dozoru Elektronicznego oraz realizacja zadań przez sądowych kuratorów zawodowych w procesie wykonywania kary pozbawienia wolności w tym systemie (P/13/101)** NIK zauważa potrzebę kontynuowania działań podjętych z inicjatywy Ministerstwa Sprawiedliwości zmierzających do objęcia SDE większej liczby osób skazanych, co pozwoliłoby na zmniejszanie liczby osadzonych w zakładach karnych i ograniczanie kosztów ponoszonych na skazanych. NIK pozytywnie oceniła podejmowane obecnie działania legislacyjne zmierzające do szerszego stosowania dozoru elektronicznego oraz zmiany w zakresie prawa karnego mające na celu położenie większego nacisku na kary nieizolacyjne. Jednakże, aby prawidłowo określić docelowe warunki i rozbudowywać system, należy kontynuować w Ministerstwie Sprawiedliwości działania zmierzające do dokonania kompleksowej analizy efektów zarówno w zakresie readaptacji społecznej skazanych poddanych karze w formie dozoru elektronicznego, jak i kosztów faktycznie ponoszonych na wykonywanie kary w takim systemie.

  Uproszczenie i zapewnienie transparentności modelu zarządzania SDE i skutecznego nadzoru nad systemem oraz jego efektywną kontrolą służyłoby usprawnieniu funkcjonowania systemu. W związku z tym NIK zwróciła uwagę na konieczność podjęcia działań w celu zmiany modelu zarządzania SDE, zapewniającego przejrzysty podział kompetencji i odpowiedzialności za poszczególne elementy systemu.

  NIK zwróciła także uwagę na potrzebę podjęcia przez MS działań zapewniających właściwe standardy obciążenia pracą kuratorów sądowych wykonujących zadania związane z dozorem elektronicznym lub bardziej równomierne obciążenie ich zadaniami wykonywanymi w ramach SDE. W tym celu niezbędne jest m.in. zapewnienie wystarczającej liczby kart kryptograficznych.

  Rozważenia wymaga także kwestia ujednolicenia procedur stosowanych przez kuratorów podczas wykonywania tych zadań, co zdaniem NIK możliwe byłoby poprzez wprowadzenie w poszczególnych sądach stosownych procedur lub wydanie ogólnych wytycznych czy rekomendacji przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

- Najwyższa Izba Kontroli krytycznie oceniła przyjęty w Polsce rozbudowany i skomplikowany model finansowania przez NFZ rehabilitacji leczniczej, nieuwzględniający podstawowego i najważniejszego miernika procesu rehabilitacji, jakim jest końcowy rezultat tej terapii. W przyjętym systemie kontraktowania i rozliczania przez NFZ świadczeń rehabilitacji leczniczej oparto się, podobnie jak w przypadku innych świadczeń, wyłącznie na rozliczaniu liczby i poprawności procedur, nie uwzględniając efektów terapii. Takie podejście sprzyja marnotrawieniu środków publicznych oraz ograniczaniu dostępu do rehabilitacji osobom faktycznie jej potrzebującym.

  Ustalenia kontroli **Dostępności i finansowania rehabilitacji leczniczej (P/13/131)** wskazują, że w 11 województwach, mimo wzrostu nakładów w roku 2012 w stosunku do 2011 r., zwiększyła się liczba osób oczekujących na realizację świadczeń z zakresu rehabilitacji leczniczej oraz wydłużył się rzeczywisty czas oczekiwania na udzielenie świadczenia. W 2013 r. dostępność świadczeń rehabilitacyjnych uległa dalszemu pogorszeniu. Stwierdzono też znaczne zróżnicowanie regionalne w dostępie do świadczeń.

  Zdaniem NIK, w przypadku udzielania świadczeń rehabilitacyjnych po długotrwałych okresach oczekiwania istniało wysokie prawdopodobieństwo ich niewystarczającej skuteczności. W związku z tym środki publiczne przeznaczane przez NFZ na procedury rehabilitacyjne, wykonywane u pacjentów po kilkutygodniowym na nie oczekiwaniu, były wydatkowane w sposób niezapewniający uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów.

  Skierowane po kontroli wnioski do Ministra Zdrowia dotyczyły przede wszystkim:
  - podjęcia, w ścisłej współpracy ze środowiskiem medycznym, działań na rzecz opracowania i wprowadzenia standardów postępowania w rehabilitacji leczniczej;
  - zapewnienia szybkiego zakończenia prac nad projektem ustawy o zawodzie fizjoterapeuty regulującej zasady wykonywania tego zawodu;
  - podjęcia, we współpracy z instytucjami realizującymi zadania związane z różnymi formami rehabilitacji, działań w celu poprawy efektywności funkcjonowania i koordynacji systemu rehabilitacji w Polsce, obejmującego rehabilitację leczniczą, zawodową i społeczną.

- Z ustaleń kontroli **Zasadności budowy ekranów akustycznych i przepustów (przejść dla zwierząt) na trasie A2 i innych wybranych odcinkach dróg (P/13/159)** wynika, że istnieją możliwości ochrony środowiska przed hałasem innymi (tańszymi lub bardziej akceptowalnymi społecznie) metodami niż tylko za pomocą ekranów akustycznych.

W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Środowiska Najwyższa Izba Kontroli wniosła m.in. o pilne opracowanie kompleksowej propozycji zmian przepisów dotyczących ochrony przed hałasem, które mają wpływ na koszt realizacji inwestycji drogowych, w tym o podjęcie działań na rzecz doprecyzowania przepisu art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, w zakresie jednoznacznego określenia terenów, dla których obowiązują dopuszczalne poziomy hałasu. Z odpowiedzi, jakiej udzielił po kontroli Minister Środowiska, wynikało, że nadal trwają prace nad przygotowaniem projektu zmian prawa w celu rozwiązania problemów w zakresie ochrony środowiska przed hałasem.

Mając na uwadze potrzebę dokonania istotnych zmian w procesie przygotowania i budowy systemów ochrony środowiska przed hałasem, Najwyższa Izba Kontroli skierowała pod adresem Ministra Środowiska wnioski o:
- przyjęcie, w porozumieniu z Ministrem Zdrowia, planu działań na rzecz zmian dopuszczalnych poziomów hałasu, ustalonych w rozporządzeniu MŚ z dnia 14 czerwca 2007 r., w celu ograniczenia negatywnego wpływu hałasu na zdrowie ludzi;
- podjęcie działań zapewniających jednolitą interpretację art. 113 ust. 2 pkt 1 POŚ przez organy ochrony środowiska.

Do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o opracowanie, we współpracy z Ministrem Środowiska, podręcznika dobrych praktyk projektowania urządzeń ochrony przed hałasem drogowym (a także kolejowym), który obejmowałby w szczególności:
- zasady przyjmowania danych do określenia przewidywanego zasięgu hałasu drogowego, rodzaj i zakres informacji zamieszczanych w programie funkcjonalno-użytkowym, opisujących przedmiot zamówienia w systemie „Projektuj i Buduj", niezbędnych do jednolitego ustalenia zasięgu ponadnormatywnego oddziaływania hałasu;
- zasady lokalizacji i budowy wałów ziemnych, jako budowli zastępujących instalowanie ekranów akustycznych;
- alternatywne, wobec ekranów akustycznych, metody ochrony przed hałasem;
- rozważenie wykupu samotnie stojących nieruchomości podlegających ochronie akustycznej, jako alternatywy wobec budowy ekranów akustycznych.

- Najwyższa Izba Kontroli po kontroli **Nabywania przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi krajowe objęte Programem Budowy Dróg Krajowych w latach 2008–2013 (P/13/157)** oceniła negatywnie nieprzestrzeganie przez wojewodów oraz Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad praw obywateli, wynikających z przejęcia przez Skarb Państwa ich własności na cele publiczne, przy wykonywaniu zadań związanych z pozyskaniem nieruchomości pod inwestycje drogowe objęte Programem Budowy Dróg Krajowych. Osoby wywłaszczone na podstawie drogowej specustawy miesiącami czekają na odszkodowania za swoje nieruchomości. Przepisy wprawdzie przewidują krótkie terminy ustalenia wysokości odszkodowania, ale w praktyce nie są one dotrzymywane. Przyznawane odszkodowania są często zaniżane lub zawyżane ze względu na błędy w wycenie nieruchomości, a także z uwagi na brak rzetelnej weryfikacji operatów szacunkowych nieruchomości w postępowaniach odszkodowawczych prowadzonych przez urzędników wojewodów.

  W wyniku ustaleń tej kontroli NIK stwierdziła, że wojewodowie powinni wszczynać z urzędu postępowania w sprawie ustalenia wysokości odszkodowań z dniem wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID), co wraz z innymi działaniami o charakterze organizacyjnym (np. odpowiednio wcześniejsze zlecenie wykonania operatów szacunkowych) ułatwi dotrzymywanie ustalonych w ustawie o inwestycjach drogowych terminów wydania decyzji w tych sprawach. Wojewodowie powinni pozyskiwać do realizacji zadań związanych z ustalaniem odszkodowań pracowników posiadających uprawnienia rzeczoznawców majątkowych lub innego rodzaju kwalifikacje formalne lub faktyczne, pozwalające na kompetentną ocenę zawartości operatów szacunkowych nieruchomości i ich przydatności dla potrzeb postępowania odszkodowawczego. W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne wojewodowie poinformowali NIK o sposobie wykorzystania uwag oraz o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK (wnioski systemowe zrealizowano częściowo).

  Brak systemowych regulacji obligujących Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) do żądania faktur od „dostawców nieruchomości" zobowiązanych do ich wystawienia stwarza wrażenie, że ten centralny urząd państwowy nie uczestniczy w uszczelnianiu systemu poboru podatku od towarów i usług (PTU). Z powyższych względów Najwyższa Izba Kontroli sformułowała w wystąpieniu pokontrolnym przekazanym Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad dwie uwagi o charakterze systemowym, w których w oparciu o ustalenia przeprowadzonej kontroli wskazano, że:
  - celowe jest opracowanie i wprowadzenie do stosowania w GDDKiA pisemnego pouczenia podmiotów uprawnionych do otrzymania odszkodowania o obowiązkach ciążących na podatnikach VAT w zakresie opodatkowania tych transakcji oraz wystawienia faktury i nadesłania jej GDDKiA, a także o konsekwencjach prawnych niedopełnienia takiego obowiązku;
  - w GDDKiA brak jest systemu gromadzenia i agregowania danych o podatku od towarów i usług, zawartym w wydatkach na nabycie nieruchomości. Danych takich nie ewidencjonowano w księgach rachunkowych ani w innych rejestrach, nawet w sytuacji, gdy podmioty zobowiązane do wystawienia faktury do „transakcji dostawy

nieruchomości" nadesłały taką fakturę do GDDKiA. Zdaniem NIK, systemowe gromadzenie takich danych jest celowe i potrzebne, np. do wykazywania kwoty tego podatku we wnioskach o płatność sporządzanych przez GDDKiA w celu uzyskania dofinansowania ze środków unijnych.

Generalny Dyrektor DKiA poinformował NIK o zrealizowaniu zarówno wniosków systemowych, jaki i wniosków szczegółowych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym.

- Polskie przepisy prawa, pomimo stwierdzonych braków, stwarzają podstawy do zapewnienia nadzoru sanitarnego nad jakością wody w kąpieliskach i miejscach wykorzystywanych do kąpieli oraz bezpieczeństwa osób korzystających z kąpieli, rekreacji i uprawiania sportów wodnych w tych obiektach. W okresie objętym kontrolą **organizacji i utrzymania kąpielisk oraz miejsc wykorzystywanych do kąpieli (P/14/056),** w badanych jednostkach podejmowano działania w celu wywiązania się z obowiązków określonych w tych przepisach, jednak kontrola wykazała liczne nieprawidłowości w tym zakresie.

  NIK zauważa, że dla poprawy bezpieczeństwa sanitarnego na obszarach wodnych wykorzystywanych do pływania, kąpieli oraz rekreacji i wypoczynku, w szczególności zwiększenia nadzoru sanitarnego nad kąpieliskami i miejscami wykorzystywanymi do kąpieli oraz zapewnienia powszechnego dostępu do informacji o tych obiektach, niezbędne jest podjęcie działań przez:
  Głównego Inspektora Sanitarnego w celu:
  - zwiększenia nadzoru merytorycznego nad państwowymi powiatowymi inspektorami sanitarnymi w zakresie prowadzenia nadzoru nad jakością wody w kąpieliskach i miejscach wykorzystywanych do kąpieli;
  - pozyskiwania pełnych i aktualnych danych do *Serwisu kąpieliskowego* oraz dla potrzeb realizacji obowiązków sprawozdawczych wobec Komisji Europejskiej;
  - zmodyfikowania oprogramowania *Serwisu kąpieliskowego* w celu ułatwienia społeczeństwu dostępu do danych.

  Państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych w celu:
  - skutecznego egzekwowania od organizatorów kąpielisk i miejsc wykorzystywanych do kąpieli, w tym także przez nakładanie mandatów karnych, niezwłocznego przekazywania wyników badań wody wykonywanych w ramach kontroli wewnętrznej organizatora;
  - niezwłocznego przekazywania organom wykonawczym gmin oraz organizatorom kąpielisk i miejsc wykorzystywanych do kąpieli, ocen jakości wody w tych obiektach;
  - skutecznego egzekwowania od organów wykonawczych gmin informacji o liczbie kąpielisk, przyczynach jej zmian w odniesieniu do poprzedniego sezonu kąpielowego oraz wykazu kąpielisk, po podjęciu stosownej uchwały;
  - rzetelnego opiniowania projektów uchwał gmin w sprawie wykazu kąpielisk.

- Ochrona praw klientów rynku finansowego w Polsce była w latach 2011–2013 nieskuteczna. Działalność Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznika Ubezpieczonych i powiatowych rzeczników konsumentów, choć prowadzona zgodnie z prawem, nie stwarzała klientom rynku finansowego dostatecznej ochrony. Z tego powodu utrzymywał się wysoki odsetek wadliwych wzorców umów oraz rosła liczba skarg na podmioty rynku finansowego. Niejasny podział kompetencji między instytucje odpowiedzialne za ochronę konsumentów zniechęcał poszkodowanych do dochodzenia swoich praw. Problemem było też praktycznie niefunkcjonujące sądownictwo polubowne. Według badań Komisji Europejskiej poziom zaufania konsumentów do instytucji publicznych, mających chronić konsumentów w Polsce, należał do najniższych w Unii Europejskiej.

  Wyniki kontroli **Funkcjonowania systemu ochrony praw klientów podmiotów rynku finansowego (P/13/038)** wskazały, że skontrolowane instytucje realizowały ustawowe zadania związane z ochroną interesów klientów podmiotów rynku finansowego w ramach posiadanych możliwości prawnych, organizacyjnych i kadrowych. Działalność przedsiębiorców była monitorowana pod kątem ochrony interesów klientów podmiotów oferujących produkty i usługi na tym rynku. Przeprowadzane były kontrole przestrzegania przepisów chroniących konsumentów i podejmowane działania w celu wyeliminowania niewłaściwych praktyk. Zapewniony został podstawowy dostęp do edukacji konsumenckiej oraz poradnictwa w tym zakresie. Rynek finansowy jest jednak rozległy i dynamiczny. Systematycznie pojawiają się na nim nowe produkty i nowe praktyki sprzedażowe, które nie zawsze są przyjazne konsumentom i zgodne z przepisami prawa. Utrzymująca się relatywnie duża liczba niewłaściwych praktyk, systematycznie rosnąca liczba skarg oraz zidentyfikowane słabe punkty systemu oznaczają, że system ochrony praw klientów podmiotów rynku finansowego nie osiągnął jeszcze optymalnego poziomu skuteczności. NIK wskazała po kontroli na następujące możliwości wzmocnienia systemu:

- zwiększenie prewencyjnego oddziaływania na przedsiębiorców w celu ograniczenia praktyk naruszających interesy konsumentów (m.in. poprzez nagłaśnianie kar, podkreślanie ich nieuchronności czy zacieśnienie współpracy między poszczególnymi instytucjami w zakresie przekazywania informacji o praktykach podlegających sankcjom);
- intensyfikację i nagłaśnianie kontroli (np. w obszarze wzorców umów) oraz wyników monitoringu rynku wskazujących na występowanie nieprawidłowości;
- usprawnianie narzędzi wspierających konsumentów w dochodzeniu ich praw;
- wzmocnienie pozycji konsumentów w alternatywnym sposobie rozstrzygania sporów z przedsiębiorcami;
- utworzenie łatwo identyfikowalnej, wyspecjalizowanej instytucji wspierającej ochronę konsumentów wszystkich sektorów rynku finansowego.

- W ocenie NIK po kontroli **Zwalczania oszustw w podatku od towarów i usług (P/13/042)** organy kontroli skarbowej oraz organy podatkowe nie przeciwdziałały wystarczająco skutecznie oszustwom podatkowym. W badanym okresie nastąpił gwałtowny wzrost uszczupleń VAT, przy jednocześnie niskim poziomie kwot odzyskiwanych z tego tytułu przez Skarb Państwa. NIK odnotowuje jednak, że Minister Finansów podejmował liczne działania zmierzające do zminimalizowania skali oszustw podatkowych, doprowadzając m.in. do zmiany ustawy o VAT. Skuteczność zwalczania oszustw w VAT zależy od rozpoznawania faktycznych obszarów i mechanizmów oszustw, szybkości reakcji organów podatkowych i organów kontroli skarbowej wobec firm dokonujących oszustw oraz od niezwłocznego wymierzania i egzekwowania kar od dopuszczających się przestępstw i wykroczeń skarbowych. Konieczne są zatem dalsze działania Ministerstwa Finansów w celu podniesienia skuteczności pracy organów podatkowych oraz organów kontroli skarbowej. Wyniki kontroli upoważniły NIK do skierowania pod adresem Ministra Finansów wniosków o:
  - szybsze wprowadzanie rozwiązań ułatwiających zwalczanie oszustw w VAT, które sprawdziły się w innych krajach, w tym rozważenie przyspieszenia prac nad wprowadzeniem w Polsce modelu hurtowni danych VAT opartych na Jednolitym Pliku Audytowym;
  - szersze wykorzystywanie instrumentów współpracy międzynarodowej na etapie rozpoznawania zagrożeń, typowania podmiotów do kontroli oraz prowadzenia kontroli;
  - zintensyfikowanie współpracy między służbami podległymi Ministrowi Finansów oraz z organami ścigania;
  - szybsze pozyskiwanie oraz przetwarzanie danych z wykorzystaniem technik informatycznych przy planowaniu oraz prowadzeniu kontroli;
  - kontynuowanie szkoleń inspektorów kontroli skarbowej i pracowników urzędów skarbowych w zakresie wiedzy i umiejętności w zwalczaniu oszustw podatkowych;
  - poprawę skuteczności odzyskiwania należnych kwot wymierzonych w decyzjach pokontrolnych.

- W wyniku kontroli **Gospodarowania zasobami najstarszych budynków komunalnych (P/14/032)** NIK ustaliła, że nie nastąpiła poprawa stanu technicznego użytkowanych budynków, a proces degradacji najstarszego zasobu nie został zahamowany. Wieloletnie zaniedbania wynikające z historycznych uwarunkowań, ograniczone możliwości finansowe gmin i niewystarczające środki przeznaczane na utrzymanie zasobu w należytym stanie technicznym, spowodowały konieczność wycofywania z eksploatacji coraz większej liczby najstarszych budynków mieszkalnych. Plany modernizacji i remontów nie były dostosowane do potrzeb wynikających z ich stanu technicznego. Pogłębiająca się „luka remontowa" powodowała stale nasilające się zjawisko degradacji i uszczuplenia istniejącego zasobu.

  Zdaniem NIK, w celu poprawy stanu technicznego zasobu komunalnego i zapobieganiu dalszej dekapitalizacji niezbędne jest wprowadzenie krajowego systemu monitorowania potrzeb w zakresie remontów, modernizacji i odtworzenia zasobu. W ocenie NIK, wskazane jest również wypracowanie mechanizmu wsparcia finansowego gmin w tym zakresie. Obecnie poziom środków przeznaczanych przez gminy na poprawę stanu technicznego budynków i ich bezpiecznego użytkowania oraz rozproszenie potencjalnych źródeł finansowych dostępnych gminom nie pozwalają na racjonalne gospodarowanie budynkami komunalnymi.

  W celu doprowadzenia do racjonalnego gospodarowania zasobem budynków komunalnych, zahamowania postępującej degradacji najstarszych budynków, a przede wszystkim poprawy bezpieczeństwa i warunków zamieszkiwania w tych budynkach Najwyższa Izba Kontroli uznała za konieczne podjęcie działań przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie wprowadzenia rozwiązań systemowych służących w szczególności:
  - stworzeniu jednolitego systemu określania na poziomie krajowym rzeczywistych potrzeb remontowych w segmencie najstarszych budynków komunalnych, zobowiązującego zarządców do szacowania tych wielkości w wyznaczonych okresach;
  - stworzeniu zasilanego środkami z budżetu państwa instrumentu finansowego (w miejsce wielu obecnie istniejących, rozproszonych i o niskiej efektywności i dostępności źródeł finansowych) wspierającego działania gmin (zarządców) w zakresie kompleksowych remontów i modernizacji najstarszego zasobu komunalnego, służącego poprawie stanu technicznego, bezpieczeństwa i warunków zamieszkiwania w tych obiektach.

- W ocenie NIK po kontroli **Realizacji zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w ramach planu finansowego na 2013 rok (P/14/060)** Fundusz nie doprowadził do poprawy dostępności świadczeń zdrowotnych. W wielu poradniach i oddziałach średni czas oczekiwania pacjenta na świadczenie uległ wydłużeniu. Poprawę dostępności świadczeń utrudniało nierównomierne rozmieszczenie szpitali, przychodni i sprzętu, problemy z szacowaniem ceny świadczeń oraz pozyskaniem wykwalifikowanych kadr medycznych. Wydawanie pieniędzy publicznych przez NFZ odbywało się bez ustalonych ogólnopolskich priorytetów zdrowotnych. Nieskuteczne okazały się działania zmierzające do zmniejszenia czasu oczekiwania pacjentów na hospitalizacje w odniesieniu do schorzeń możliwych do diagnozowania i leczenia również w warunkach ambulatoryjnych. Realizację zadań Funduszu w 2013 r. utrudniały uwarunkowania systemowe, wynikające z niezrealizowania założeń reformy ochrony zdrowia.

  W sytuacji postępujących zmian demograficznych i starzenia się społeczeństwa, co skutkuje m.in. wzrostem dynamiki kosztów leczenia chorób przewlekłych i onkologicznych, zasadnym jest w ocenie NIK skoncentrowanie się przez NFZ na najważniejszych problemach zdrowotnych społeczeństwa i przyjęcie długofalowej strategii działania, której elementem powinny być ogólnopolskie priorytety zdrowotne. W związku z powyższym, Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o:
  - opracowanie wieloletnich, ogólnopolskich priorytetów zdrowotnych, uwzględnianych w procesie kontraktowania świadczeń zdrowotnych;
  - zintensyfikowanie działań zmierzających do poprawy dostępu do świadczeń zdrowotnych dla pacjentów oraz kontynuację działań związanych z wyceną świadczeń kontraktowanych przez Fundusz, uwzględniającą rzeczywiste koszty ich wytworzenia;
  - zaprzestanie wydatkowania środków na opiekę w podstawowej opiece zdrowotnej dla osób, co do których nie można potwierdzić faktu posiadania ubezpieczenia zdrowotnego lub uprawnienia do uzyskania świadczeń finansowanych ze środków publicznych.

6. Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty kontroli są jednym z wymiernych skutków kontroli przeprowadzanych przez NIK, będących efektem poczynionych ustaleń oraz sformułowanych w związku z nimi ocen i wniosków mających wymiar finansowy. NIK niejednokrotnie ujawnia wydatkowanie środków publicznych z naruszeniem prawa. Stwierdzane są nielegalne działania prowadzące do powstawania uszczupleń w dochodach lub strat, jak również inne nieprawidłowości finansowe. Skutkują one często nieodwracalną utratą środków publicznych. Niekorzystne skutki finansowe zaistniałych nieprawidłowości można często odwrócić – podjąć działania w celu odzyskania utraconych środków lub uzyskania dodatkowych korzyści w postaci oszczędności lub pożytków. Zadaniem NIK jest m.in. wskazywanie na nieprawidłowości i zagrożenia występujące w funkcjonowaniu podmiotów wykonujących zadania publiczne lub korzystających ze środków publicznych oraz pozytywne oddziaływanie prowadzące do poprawy gospodarności w tych podmiotach.

W klasyfikacji finansowych rezultatów kontroli stosowanej przez NIK występują trzy grupy rodzajowe:

- **finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości,**
- **korzyści finansowe,**
- **finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Wspólnot Europejskich**.

Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości

Do tej grupy zalicza się kwoty dotyczące nieprawidłowości, które mają, będą miały lub mogą mieć albo mogłyby mieć w sytuacji ich niewykrycia i nieusunięcia, wymierny skutek finansowy dla kontrolowanej działalności lub też prowadzą, mogą prowadzić albo mogłyby prowadzić do przedstawienia niewłaściwego obrazu sytuacji majątkowej lub finansowej kontrolowanej jednostki, prezentowanego w rocznym sprawozdaniu budżetowym lub finansowym. Nieprawidłowości:
- mają skutek finansowy, jeżeli w ich wyniku wydatkowano lub pozyskano odpowiednie kwoty;
- będą miały lub mogą mieć skutek finansowy, gdy nieprawidłowość miała miejsce, ale nie dokonano jeszcze zapłaty (pozyskania środków finansowych);
- mogłyby mieć skutek, jeśli nieprawidłowość miała miejsce, ale w wyniku kontroli została usunięta i skutek finansowy już nie wystąpi.

II. Działalność kontrolna

Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości ujawnionych w wyniku kontroli przeprowadzonych w 2014 r., w podziale na poszczególne kategorie, przedstawiono w schemacie nr 1.

Schemat 1. Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości, według kategorii

Kategorie	Ujawniona kwota w mln zł	Opis
Uszczuplenie środków lub aktywów	468,9 mln zł	*Kwoty odpowiadające wielkości nieuzyskanych dla kontrolowanej jednostki, budżetu państwa lub budżetu jst dochodów lub przychodów albo utraconych aktywów w wyniku postępowania kontrolowanej jednostki uznanego za nielegalne, nierzetelne, niegospodarne lub niecelowe*
Kwoty nienależnie uzyskane	186,7 mln zł	*Kwoty podatków, opłat, innych danin publicznych lub kwoty środków niepublicznych, nienależnie pobranych lub pobranych w wysokości wyższej, niż wynika to z ich prawidłowego naliczenia albo kwoty nieuiszczenia lub zaniżenia należnych wypłat , jak również kwoty odpowiadające wartości nienależnie uzyskanych aktywów*
Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa	1.920,9 mln zł	*Kwoty, których wydatkowanie stanowiło naruszenie przepisów prawa powszechnie obowiązującego*
Kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa	136,3 mln zł	*Kwoty, których wydatkowanie nie stanowiło wprawdzie naruszenia przepisów prawa, natomiast było następstwem ujawnionych w trakcie kontroli działań stanowiących takie naruszenie*
Kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami	305,2 mln zł	*Kwoty odpowiadające wielkości strat powstałych w następstwie działań niegospodarnych, niecelowych, nierzetelnych lub stanowiących naruszenie aktów prawa o charakterze wewnętrznym, jeśli akty te nie są ustanowione na podstawie prawa powszechnie obowiązującego, umów, decyzji oraz innych rozstrzygnięć, niebędących równocześnie naruszeniem przepisów prawa*
Sprawozdawcze skutki nieprawidłowości	79.571,5 mln zł	*Łączna kwota odpowiadająca wielkości wykrytych i nieusuniętych przez kontrolowaną jednostkę nieprawidłowości, których skutkiem było powstanie błędów w rocznych sprawozdaniach budżetowych lub finansowych, przy uwzględnieniu istotności błędów ze względu na ich charakter. Istotność błędów, ze względu na ich charakter, określona jest w ramach kryteriów ocen wykonania budżetu państwa*
Potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości	244,6 mln zł	*Kwoty ujawnionych nieprawidłowości, których skutki finansowe lub sprawozdawcze wystąpią lub mogą wystąpić, albo mogłyby wystąpić, gdyby w wyniku kontroli nie zostały wykryte i usunięte*

Źródło: Elektroniczny rejestr finansowych rezultatów kontroli.

W 2014 r. kontrolerzy NIK podczas kontroli planowych i doraźnych ujawnili finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w łącznej wysokości **82.834,1 mln zł**.

Na wykazaną przez NIK kwotę największy wpływ miały sprawozdawcze skutki nieprawidłowości, m.in. wynikające z ustaleń kontroli:

- *Prawidłowość sprawozdań finansowych w wybranych jednostkach budżetowych oraz ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę ich sporządzenia* (P/14/014) w Ministerstwie Skarbu Państwa, która m.in. wykazała, że akcje i udziały spółek o wartości **40.328,9 mln zł** nie były wykazywane w żadnych księgach rachunkowych i sprawozdaniach finansowych.
- *Funkcjonowanie grupy kapitałowej PKP* (P/13/083) na kwotę **26.875 mln zł**, z tytułu nieusuniętych przez kontrolowaną jednostkę nieprawidłowości, jakie wystąpiły w księgach rachunkowych i miały wpływ na sporządzone przez PKP SA roczne, skonsolidowane sprawozdania finansowe Grupy Kapitałowej PKP SA.

Ujawniona w wyniku kontroli NIK wysokość kwot wydatkowanych z **naruszeniem prawa wyniosła 1.920,9 mln zł.** Na ten wynik składają się m.in. efekty uzyskane w następujących kontrolach:

- *Realizacja zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w ramach planu finansowego na 2013 r.* (P/14/060) w Centrali Narodowego Funduszu Zdrowia, która wykazała, że kwota **511,6 mln zł** została wydatkowana z naruszeniem prawa polegającym na sfinansowaniu świadczeń podstawowej opieki zdrowotnej, rozliczanych na podstawie stawki kapitacyjnej osobom, co do których nie można potwierdzić ubezpieczenia lub uprawnień do świadczeń finansowanych ze środków publicznych.
- *Budowa i wykorzystanie Stadionu Narodowego w Warsza*wie (P/13/176) w Narodowym Centrum Sportu-Rozliczenia Sp. z o.o. w Warszawie, która wykazała, że kwota **445,2 mln zł** została wydatkowana z naruszeniem prawa m.in. na inwestycje-remonty, wyposażenie i wykończenie pomieszczeń gastronomicznych.

- *Dostępność i finansowanie rehabilitacji leczniczej* (P/13/131) w Ministerstwie Zdrowia, która wykazała, że Minister Zdrowia dopuścił do sfinansowania przez Narodowy Fundusz Zdrowia nadwykonań w rehabilitacji leczniczej na kwotę **71,6 mln zł** w sytuacji braku przesłanki konieczności natychmiastowego udzielenia świadczenia zdrowotnego ze względu na zagrożenie życia albo zdrowia.
- *Realizacja budowy oraz wykorzystanie stadionu miejskiego we Wrocławiu* (P/13/187) w Spółce Wrocław 2012 Sp. z o.o. we Wrocławiu, wydatkowano z naruszeniem prawa **69,1 mln zł**, m.in. na roboty, usługi i dostawy związane z budową Stadionu udzielone innym wykonawcom niż Konsorcjum Max Bögl, naruszając w ten sposób ustawę Prawo zamówień publicznych, tytułem udzielenia zamówienia na organizację imprezy Rock in Wrocław oraz Polish Masters w trybie zamówienia z wolnej ręki, pomimo braku przesłanek do zastosowania tego trybu, oraz tytułem udzielenia kilku innych zamówień bez zastosowania ustawy Prawo zamówień publicznych.

Korzyści finansowe

Zalicza się do nich kwoty, które zostały lub zostaną pozyskane lub zaoszczędzone przez skontrolowaną jednostkę, budżet państwa, budżet jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty w wyniku podjęcia działań naprawczych przyjętych do realizacji w związku z informacją o nieprawidłowościach przekazaną w trakcie kontroli lub w wyniku realizacji wniosków pokontrolnych. Ważniejsze pojęcia i kategorie odnoszące się do tych spośród finansowych rezultatów kontroli, które zaliczane są do kategorii korzyści finansowych, oraz uzyskane w wyniku kontroli NIK w 2014 r. korzyści finansowe obrazuje schemat nr 2.

Schemat 2. Korzyści finansowe według kategorii

Kategorie	Ujawniona kwota w mln zł	Opis
Pozyskane pożytki finansowe	82,5 mln zł	*Kwoty dodatkowych dochodów, przychodów lub składników aktywów, które w wyniku działań naprawczych podjętych w związku z informacją lub wnioskami przekazanymi w czasie lub po zakończeniu kontroli zostały faktycznie pozyskane przez skontrolowaną jednostkę, budżet państwa, budżet jednostki samorządu terytorialnego albo istnieje gwarancja ich pozyskania w przyszłości*
Oszczędności finansowe	135,7 mln zł	*Kwoty odpowiadające wielkości obniżenia kosztów lub wydatków, które nastąpiło lub nastąpi w przyszłości w wyniku działań naprawczych podjętych w związku z informacją lub wnioskami przekazanymi w czasie lub po zakończeniu kontroli i nie spowoduje uszczerbku w realizacji zadań przypisanych kontrolowanej jednostce*
Oszczędności i pożytki finansowe innych podmiotów	1,0 mln zł	*Kwoty podatków, opłat lub innych danin publicznych niewłaściwie naliczonych i (lub) nienależnie pobranych przez kontrolowaną jednostkę od innych podmiotów, które w wyniku realizacji wniosków pokontrolnych zostaną naliczone właściwie, a w wypadku ich pobrania – zwrócone innym podmiotom*

Źródło: Elektroniczny rejestr finansowych rezultatów kontroli.

Korzyści finansowe uzyskane w wyniku kontroli NIK w 2014 r. wyniosły ogółem **219,2 mln zł.**

Na powyższą kwotę miały wpływ m.in.:

- Wyniki kontroli *Działania podejmowane w latach 2009–2011 w celu ustabilizowania sytuacji finansowej Samodzielnego Publicznego Szpitala Wojewódzkiego w Gorzowie Wielkopolskim* (S/11/004), gdzie oszczędności finansowe wyniosły łącznie **126,3 mln zł** i związane były ze zmniejszeniem zobowiązań szpitala w wyniku podjęcia działań naprawczych – o wartość powyższych zobowiązań zostały obniżone wydatki szpitala;
- Ponadto w wyniku ustaleń kontroli *Realizacja budowy oraz wykorzystanie Stadionu Miejskiego we Wrocławiu* (P/13/187) pozyskane pożytki finansowe wyniosły łącznie **63,2 mln zł**, co m.in. stanowiło wartość odzyskanych przez Gminę Wrocław aktywów, wynikającą z objęcia udziałów w Spółce Wrocław 2012 sp. z o.o. w związku z ujawnieniem w trakcie kontroli NIK zaniżenia wartości wniesionego wcześniej aportu i rozliczeniem w trakcie kontroli środków uznanych wcześniej za inwestycję bez efektu.

Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej

Do tej grupy zalicza się ujawnione w wyniku kontroli[11] i wynikające z działania lub zaniechania *podmiotu gospodarczego* skutki *naruszeń przepisów prawa wspólnotowego lub krajowego*, które spowodowały lub mogły spowodować szkodę w ogólnym budżecie Unii Europejskiej w związku z finansowaniem nieuzasadnionego wydatku. Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej ujawnionych w wyniku kontroli przeprowadzonych w 2014 r., w podziale na poszczególne kategorie, obrazuje schemat nr 3.

Schemat 3. Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej według kategorii

Kategorie	Ujawniona kwota	Opis
Szkoda w ogólnym budżecie Unii Europejskiej	6,0 mln zł	*Środki finansowe Wspólnoty, które w wyniku działania lub zaniechania ze strony podmiotu gospodarczego, zostały wypłacone z naruszeniem przepisów prawa wspólnotowego lub krajowego w związku z finansowaniem nieuzasadnionego wydatku*
Potencjalna szkoda w ogólnym budżecie Unii Europejskiej	1,3 mln zł	*Środki finansowe Wspólnoty, które w wyniku działania lub zaniechania ze strony podmiotu gospodarczego, mogłyby zostać wypłacone z naruszeniem przepisów prawa wspólnotowego lub krajowego w związku z finansowaniem nieuzasadnionego wydatku, gdyby nieprawidłowość nie została wykryta*

Źródło: Elektroniczny rejestr finansowych rezultatów kontroli.

Finansowe skutki nieprawidłowości wykazane w kontrolach NIK na szkodę budżetu Unii Europejskiej w 2014 r. osiągnęły wysokość **7,3 mln zł.** W ramach powyższej grupy szkody w ogólnym budżecie Unii Europejskiej wyniosły 6,0 mln zł.

Na tę kwotę składają się m.in. efekty uzyskane w następujących kontrolach:

- *Realizacja przez Gminę Ślemień wybranych projektów współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej oraz nadzór sprawowany w tym zakresie przez uprawnione organy* (S/13/001) w Urzędzie Gminy w Ślemieniu, na kwotę ogółem **4,7 mln zł**, z czego m.in. 976,1 tys. zł dotyczyło refundacji wydatków niekwalifikowanych na budowę sieci wodociągowej i kanalizacyjnej;
- *Trwałość projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych na przykładzie wybranych Regionalnych Programów Operacyjnych* (P/13/196) w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego, w wysokości **2,4 mln zł,** i były związane z niedotrzymaniem trwałości projektu dofinansowanego w ramach Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013 (Priorytet II. Działanie 2.2.).

7. Współpraca z organami powołanymi do ścigania przestępstw lub wykroczeń

Najwyższa Izba Kontroli od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r., wykonując obowiązek wynikający z art. 63 ust. 1 i 3 ustawy o NIK, przekazała do organów powołanych do ścigania przestępstw, wykroczeń oraz innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa, łącznie 106 zawiadomień, którymi objęto 120 osób.

Tabela 7. Liczba zawiadomień skierowanych przez NIK w 2014 r.

Lp.	Zawiadomienia skierowane do organów powołanych do ścigania przestępstw, wykroczeń i innych czynów	Liczba zawiadomień
1.	Prokuratury	45
2.	Policji	1
3.	Naczelników urzędów skarbowych	6
4.	Inspektorów nadzoru budowlanego	35
5.	Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych	5

[11] W podmiocie gospodarczym lub w instytucji odpowiedzialnej za nadzór i rozliczenie dotacji.

Lp.	Zawiadomienia skierowane do organów powołanych do ścigania przestępstw, wykroczeń i innych czynów	Liczba zawiadomień
6.	Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego	1
7.	Starostów powiatowych	1
8.	Sądu Rejonowego	1
9.	Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska	3
10.	Państwowej Straży Rybackiej	5
11.	Państwowej Inspekcji Pracy	1
12.	Marszałka Województwa	1
13.	Ministra Sprawiedliwości	1
	Razem	**106**

NIK skierowała w 2014 r. 52 zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstw, w których wskazano na podejrzenie popełnienia 69 czynów zabronionych. Kwalifikację prawną tych czynów wskazano w tabeli nr 8.

Tabela 8. Zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przekazane przez NIK w 2014 r. organom ścigania (według kwalifikacji prawnej czynów przyjętej przez NIK)

Lp.	Określenie czynu zabronionego i naruszonego przepisu rangi ustawowej	Liczba
1.	Nieprowadzenie ksiąg rachunkowych, niesporządzenie sprawozdania finansowego (art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości w zb. z art. 61 § 1 kk i art. 77 pkt 2 ustawy o rachunkowości)	14
2.	Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza publicznego działającego na szkodę interesu publicznego lub prywatnego (art. 231 kk)	11
3.	Nadużycie udzielonych uprawnień lub niedopełnienie ciążących obowiązków i wyrządzenie znacznej bądź w wielkich rozmiarach szkody majątkowej (art. 296 kk)	9
4.	Przedłożenie dokumentów stwierdzających nieprawdę w celu wyłudzenia kredytu, gwarancji, dotacji, subwencji lub zamówienia publicznego (art. 297 kk)	5
5.	Wykonywanie samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie bez posiadania odpowiednich uprawnień (art. 91 ust. 1 pkt 2 prawa budowlanego)	4
6.	Doprowadzenie innej osoby do niekorzystnego rozporządzenia własnym lub cudzym mieniem za pomocą wprowadzenia jej w błąd (art. 286 kk)	4
7.	Poświadczenie nieprawdy w dokumentach lub fałszowanie dokumentów oraz używanie tego rodzaju dokumentów (art. 270, 271 i 273 kk)	3
8.	Składanie fałszywych zeznań (art. 233 § 1 i § 6 kk)	3
9.	Przestępstwo określone w art. 90 ustawy Prawo budowlane	3
10.	Naruszenie obowiązków administratora danych osobowych dot. udostępniania danych lub zgłoszenia do rejestru zbioru danych (art. 51 ust. 1 i art. 53 ustawy o ochronie danych osobowych)	3
11.	Niezłożenie sprawozdania finansowego lub sprawozdania z działalności we właściwym rejestrze sądowym (art. 79 ust 4 ustawy o rachunkowości)	1
12.	Brak nadzoru nad bezpieczeństwem przechowywanych danych osobowych (art. 52 ustawy o ochronie danych osobowych)	1
13.	Sprowadzenie niebezpieczeństwa dla życia, zdrowia wielu osób lub dla mienia w wielkich rozmiarach (art. 165 § 1 kk)	1
14.	Niepobieranie podatku albo pobieranie w kwocie niższej od należnej (art. 78 kks)	1
15.	Działanie na szkodę finansów publicznych (art. 82 kks)	1
16.	Przywłaszczenie mienia znacznej wartości (art. 294 kk)	1
17.	Niezłożenie sądowi rejestru wspólników (art. 594 § 1 ksh)	1
18.	Ogłaszanie danych nieprawdziwych lub przedstawienie takich danych organom spółki, władzom państwowym lub osobie powołanej do rewizji (art 587 § 1 ksh)	1
19.	Dopuszczenie do eksploatacji urządzenia technicznego bez zgody właściwej jednostki dozoru technicznego lub jego eksploatacja wbrew decyzji organu o wstrzymaniu (art. 63 ust. 1 pkt 1 ustawy o dozorze technicznym)	1
20.	Przywłaszczenie sobie autorstwa lub wprowadzenie w błąd co do autorstwa całości lub części cudzego utworu albo artystycznego wykonania (art. 115 ust. 1 pkt 1 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych)	1
	Razem	**69**

Należy zaznaczyć, że liczba kierowanych zawiadomień nie odpowiada liczbie czynów nimi objętych, ponieważ jednym zawiadomieniem można objąć kilka czynów popełnionych przez jedną lub więcej osób bądź skierować zawiadomienie „w sprawie" ze wskazaniem kilku zarzutów.

W związku z podejrzeniem popełnienia wykroczeń, Najwyższa Izba Kontroli w 2014 r. skierowała 40 zawiadomień, które dotyczyły 47 czynów karalnych, w tym:

- 31 zawiadomień do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz jedno zawiadomienie do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego dotyczące 39 czynów karalnych:
  - 23 zawiadomienia dotyczące czynów wypełniających dyspozycję art. 93 pkt 8 prawa budowlanego, polegających na niespełnieniu obowiązku, o którym mowa w art. 62 ust. 1, przeprowadzenia okresowej kontroli obiektów budowlanych w czasie ich użytkowania przez właściciela lub zarządcę;
  - jedno zawiadomienie dotyczące wyłącznie art. 93 pkt 9 prawa budowlanego, polegające na niespełnieniu określonych w art. 63 lub art. 64 ust. 1 i 3 obowiązków przechowywania dokumentów, związanych z obiektem budowlanym lub prowadzeniem książki obiektu budowlanego;
  - pięć zawiadomień dotyczących czynów z art. 93 pkt 8 i 9 prawa budowlanego;
  - jedno zawiadomienie dotyczące czynu z art. 93 pkt 4 prawa budowlanego, polegającego na przystąpieniu do budowy lub prowadzeniu robót budowlanych bez dopełnienia wymagań określonych w przepisach prawa budowlanego;
  - dwa zawiadomienia dotyczące czynów z art. 93 pkt 6 i art. 95 pkt 1 prawa budowlanego, polegających na wykonywaniu robót budowlanych w sposób odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach, pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę bądź w zgłoszeniu budowy lub rozbiórki oraz w zakresie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie osób, wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, które dopuściły do występków lub wykroczeń, określonych ustawą, (w tym 1 zawiadomienie do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego);
- pięć zawiadomień skierowano do Państwowej Straży Rybackiej w związku z podejrzeniem popełnienia wykroczenia określonego w art. 27 a ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, polegającego na naruszeniu art. 16 tej ustawy poprzez nieznakowanie obrębów ochronnych na jeziorach, odpowiadające pięciu czynom karalnym;
- jedno zawiadomienie skierowano do Policji w związku z podejrzeniem popełnienia wykroczenia określonego w art. 92 § 1 Kodeksu wykroczeń, polegającego na niestosowaniu się do znaku lub sygnału drogowego albo sygnału lub polecenia osoby uprawnionej do kierowania ruchem lub do kontroli ruchu drogowego, odpowiadające jednemu czynowi karalnemu;
- jedno zawiadomienie skierowano do Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego w związku z podejrzeniem popełnienia wykroczenia określonego w art. 27 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz.U. z 2009 r., poz. 189, poz. 1471 ze zm.) polegającego na naruszeniu wymogów art. 6 ust. 1 i 2 oraz art. 6a ust. 1 ww. ustawy w ten sposób, że prowadzono gospodarkę rybacką w obwodach rybackich bez sporządzenia operatów rybackich, odpowiadające jednemu czynowi karalnemu;
- jedno zawiadomienie skierowano do Państwowej Inspekcji Pracy w związku z popełnieniem wykroczenia z art. 12a ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 111) polegającego na tym, że pracodawca bądź osoba będąca odpowiedzialna w imieniu pracodawcy za wykonywanie przepisów ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, wbrew obowiązkowi określonemu w art. 6 ust. 2 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, nie przekazała środków finansowych z tytułu obowiązkowych odpisów na wyodrębniony rachunek bankowy Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, odpowiadające jednemu czynowi karalnemu.

W związku z podejrzeniem popełnienia innych czynów, za które przewidziana jest inna odpowiedzialność ustawowa[12], Najwyższa Izba Kontroli skierowała w 2014 r. 14 zawiadomień, które dotyczyły 14 czynów karalnych, w tym:

- pięć zawiadomień skierowano do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, w tym: trzy zawiadomienia w związku z podejrzeniem popełnienia czynu określonego w art. 200 ust. 1 pkt 1 lit. C ustawy Prawo zamówień publicznych polegającego na udzieleniu zamówienia publicznego bez stosowania ustawy; jedno zawiadomienie w związku z podejrzeniem popełnienia czynu określonego w art. 200 ust. 1 pkt 1 lit. b polegającego na udzieleniu zamówienia bez wymaganego ogłoszenia, oraz jedno zawiadomienie w związku z podejrzeniem popełnienia czynu określonego w art. 144 ust. 1 polegającego na wprowadzeniu istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, odpowiadające pięciu czynom karalnym;

[12] W razie zaistnienia tych czynów ustawodawca przewidział możliwość nałożenia w drodze decyzji administracyjnej sankcji w postaci kary pieniężnej.

- trzy zawiadomienia skierowano do Powiatowych Inspektorów Nadzoru Budowlanego dotyczące naruszenia art. 57 w zw. z art. 55 prawa budowlanego, polegającego na obowiązku złożenia właściwej dokumentacji i zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektów budowlanych wraz z wnioskiem o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektu przez inwestora, odpowiadające trzem czynom karalnym;
- trzy zawiadomienia skierowano do Wojewódzkich Inspektorów Ochrony Środowiska w związku z podejrzeniem popełnienia czynu określonego: w art. 180 i art. 185 ustawy o odpadach, polegającego na braku prowadzenia ewidencji odpadów oraz stosowaniu komunalnych osadów ściekowych, w art. 237 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 200 ust. 1 ww. ustawy, polegającego na niezgodnym ze stanem rzeczywistym wykazaniu w zbiorczych zestawieniach – przekazywanych stosownie do obowiązku wynikającego z art. 37 ustawy o odpadach i art. 237 ustawy o odpadach – Marszałkowi Województwa, odpowiadające trzem czynom karalnym;
- jedno zawiadomienie skierowano do Starosty Łowickiego w związku z podejrzeniem popełnienia czynu określonego w art. 88 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 90 ustawy o ochronie przyrody, polegającego na usuwaniu drzew lub krzaków bez zezwolenia, odpowiadające jednemu czynowi karalnemu;
- jedno zawiadomienie skierowano do Ministra Sprawiedliwości, wskazując na popełnienie przewinienia dyscyplinarnego z art. 84 § 1 pkt 3 w zw. z art. 50 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (Dz.U. z 2014 r., poz. 164 ze zm.), odpowiadające jednemu czynowi karalnemu;
- jedno zawiadomienie skierowano do Sądu Rejonowego dla Łodzi Śródmieścia Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego w związku z podejrzeniem naruszenia art. 188 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, poprzez zaniechanie przeprowadzenia kontroli – prowadzenia księgi udziałów, tj. czynu określonego w art. 594 § 1 pkt 2 ksh oraz art. 233 § 1 ksh, poprzez niezwołanie zgromadzenia wspólników w celu powzięcia uchwały dotyczącej dalszego istnienia spółki w związku z wykazaniem w bilansach sporządzonych za poszczególne lata straty przewyższającej sumę kapitałów zapasowego i rezerwowego oraz połowy kapitału zakładowego tj. czyn określony w art. 594 § 1 pkt 3 ksh, odpowiadające jednemu czynowi karalnemu.

W 2014 r. w kategorii przestępstw oraz wykroczeń najczęściej wskazywano:

- czyny wypełniające znamiona określone w art. 231 § 1 kk polegające na działaniu na szkodę interesu publicznego lub prywatnego poprzez przekroczenie uprawnień funkcjonariusza publicznego i czyny wypełniające znamiona określone w art. 296 kk, polegające na nadużyciu uprawnień bądź niedopełnieniu obowiązku w zakresie zajmowania się sprawami majątkowymi przez osoby do tego obowiązane, które wyrządziły znaczną bądź w wielkich rozmiarach szkodę majątkową. Przykładem są zawiadomienia skierowane przez Delegaturę NIK w Katowicach po kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Gminy Ślemień (nr kontroli S/13/001/LKA);
- czyny wypełniające znamiona art. 271 kk, 273 kk i art. 297 kk polegające na wystawieniu dokumentu, w którym poświadczono nieprawdę przez funkcjonariusza publicznego bądź osobę do tego uprawnioną, użyciu tego rodzaju dokumentu oraz przedłożeniu dokumentów zawierających nieprawdę w celu uzyskania kredytu, pożyczki, dotacji. Przykładem są zawiadomienia skierowane do Prokuratury Rejonowej w Żywcu po kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Gminy Ślemień (nr kontroli S/13/001/LKA);
- czyny wypełniające znamiona art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości polegające na dopuszczeniu do nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych. Przykładem są zawiadomienia skierowane do Prokuratury Rejonowej w Katowicach, Sosnowcu i Częstochowie (nr kontroli P/13/040);
- czyny wypełniające znamiona art. 93 pkt 8 i 9 prawa budowlanego polegające na zaniechaniu przechowywania dokumentów związanych z obiektem budowlanym lub nieprowadzeniu książki obiektu budowlanego oraz na niedokonywaniu obowiązkowych przeglądów okresowych obiektów budowlanych. Należy zaznaczyć, iż powyższe czyny stanowiły przedmiot większości zawiadomień w sprawach o wykroczenia. Zawiadomienia te kierowane były do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Przykładem są zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia wykroczeń, skierowane po kontroli nr P/13/188 do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Płocku. Zarzuty sformułowane w tej sprawie dotyczą wykroczenia polegającego na niedopełnieniu obowiązku dokonania okresowego przeglądu obiektów budowlanych, stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektów budowlanych oraz instalacji gazowych i przewodów kominowych;
- czyny wypełniające znamiona art. 27a ust 1 pkt 4 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym polegające na nieoznakowaniu obrębu ochronnego na jeziorze. Przykładem są zawiadomienia skierowane do Państwowej Straży Rybackiej w Olsztynie oraz do Marszałka Województwa Mazursko-Warmińskiego po kontroli nr P/13/163.

Wśród zawiadomień o przestępstwach o największym ciężarze gatunkowym, które NIK złożyła w 2014 r., można wymienić te dotyczące:

- czynu z art. 286 § 1 kk w zw. z art. 294 kk, polegającego na działaniu w celu osiągnięcia korzyści majątkowej dla wykonawcy i dla samego siebie, w ten sposób, że za pomocą wprowadzenia w błąd doprowadzono inną osobę do niekorzystnego rozporządzenia mieniem znacznej wartości na szkodę Gminy Długołęka – zawiadomienie skierowano do Prokuratury Okręgowej we Wrocławiu po kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Gminy Długołęka (nr kontroli P/11/1480);
- czynu z art. 165 § 1 kk, polegającego na sprowadzeniu niebezpieczeństwa dla życia, zdrowia wielu osób lub dla mienia w wielkich rozmiarach. Przykładem jest zawiadomienie skierowane po kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego w Katowicach (nr kontroli nr I/13/004).

W 2014 r. Izba została poinformowana o załatwieniu łącznie 134 postępowań dotyczących zawiadomień o przestępstwach, wykroczeniach i innych czynach, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa. Dla porównania w 2013 r. poinformowano Izbę o sposobie załatwienia 88 spraw.

W sprawach dotyczących zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa powiadomiono Izbę o sposobie zakończenia postępowań w 86 sprawach, w tym poinformowano o przesłaniu 11 aktów oskarżenia, a obok tego o 18 wyrokach (15 wyroków zapadło w sprawach przekazanych przed 2014 r. i trzy wyroki wydano w sprawach przekazanych w 2014 r.)[13].

W sprawach skierowanych w 2014 r., dotyczących wykroczeń i innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa (54 sprawy), NIK została poinformowana w 48 sprawach o sposobie ich załatwienia:

- Policja prawomocnym postanowieniem odmówiła skierowania do sądu rejonowego wniosku o ukaranie;
- Państwowa Straż Rybacka poinformowała o tym, iż w pięciu sprawach udzieliła pouczeń o obowiązku oznakowania obrębów ochronnych zgodnie z obowiązkiem wynikającym z ustawy o rybactwie śródlądowym;
- Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego skierował do sądu rejonowego trzy wnioski o ukaranie. W jednej sprawie sąd uniewinnił obwinionego, a w drugiej sprawie uznał obwinionego za winnego popełnienia zarzucanego mu czynu;
- właściwi inspektorzy nadzoru budowlanego na bieżąco informowali o działaniach podjętych w sprawach. Działania te polegały na przeprowadzeniu kontroli i wezwaniu do usunięcia zaistniałych nieprawidłowości bądź ukaraniu mandatem karnym lub udzieleniu upomnienia osobom winnym zaistniałych nieprawidłowości;
- w czterech sprawach skierowanych do Powiatowych Inspektorów Nadzoru Budowlanego, Izba nie została poinformowana o sposobie załatwienia spraw i w związku z tym skierowano pisma z prośbą o udzielenie informacji o sposobie załatwienia spraw;
- Państwowa Inspekcja Pracy przeprowadziła kontrolę i osobę odpowiedzialną za nieprawidłowości ukarała mandatem karnym;
- Sąd Rejonowy Wydział Gospodarczy wydał postanowienie o ukaraniu grzywną osoby winne zarzucanego czynu;
- w sprawie skierowanej do Starosty Łowickiego poinformowano Izbę o wszczęciu postępowania wyjaśniającego i wystąpiono o sporządzenie opinii biegłego z zakresu dendrologii dotyczącej drzew usuniętych w 2012 r. z pasa drogi gminnej;
- Urząd Zamówień Publicznych w czterech sprawach poinformował o podjęciu działań mających na celu wyjaśnienie nieprawidłowości, na które wskazano w skierowanych zawiadomieniach, natomiast w jednej sprawie Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wniósł pozew o unieważnienie zmian umowy w sprawie zamówienia publicznego.

W 2013 r. dokonano istotnej dla NIK zmiany w Kodeksie postępowania karnego. Dotyczyła ona przyznania instytucji państwowej lub samorządowej, która złożyła zawiadomienia o przestępstwie, prawa do wniesienia zażalenia na postanowienie o umorzeniu śledztwa oraz prawa do przejrzenia akt (art. 306 § 1a pkt 2 i § 1b kpk). Do 23 lipca 2013 r., tj. do dnia wejścia w życie omawianej zmiany, Najwyższa Izba Kontroli uprawniona była do złożenia zażalenia na postanowienie o umorzeniu śledztwa (dochodzenia) tylko wtedy, gdy wykonywała uprawnienia pokrzywdzonego na podstawie art. 49 § 4 kpk. Jednostki kontrolne NIK korzystają z nowej regulacji od chwili jej wejścia w życie i w związku z tym zwiększyła się liczba składanych zażaleń. W 2013 r. złożono 10 zażaleń, natomiast w 2014 r. złożono łącznie 27 zażaleń na postanowienia o umorzeniu postępowań w zakresie czynów określonych w art. 271 § 1 kk, art. 90 prawa budowlanego, art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości, art. 115 ust. 1 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

W przypadku postanowień o umorzeniu postępowania i odmowie wszczęcia postępowania, należy mieć na względzie, iż Najwyższa Izba Kontroli ma obowiązek przekazywać zawiadomienia do organów powołanych do ścigania przestępstw i wykroczeń, gdy zachodzi „uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa i wykroczenia". Natomiast udowodnienie winy i wniesienie aktu oskarżenia przeciwko konkretnej osobie należy wyłącznie do organów ścigania. Organy te, po przeprowadzeniu czynności dowodowych w oparciu o przepisy kodeksu postępowania karnego oraz kodeksu

[13] Dla porównania w 2013 roku Izbę poinformowano o wniesieniu 14 aktów oskarżenia, a obok tego o 10 wyrokach.

postępowania w sprawach o wykroczenia, mogą dokonać innej niż NIK oceny prawno-karnej ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości, zwłaszcza w zakresie stopnia zawinienia osób odpowiedzialnych za te nieprawidłowości. Izba, kierując zawiadomienie do tych organów, załącza bowiem wyłącznie dowody zebrane w toku postępowania kontrolnego.

Oddziaływanie NIK na stan przestrzegania dyscypliny finansów publicznych (przez kierowanie zawiadomień w sprawach dotyczących jej naruszenia)

W 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 63 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.) oraz art. 93 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 168 ze zm.), skierowała do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych 102 zawiadomienia, z czego 85 zawiadomień przekazały delegatury, a 17 departamenty. Ujawniono w nich 1505 czynów będących podstawą do skierowania zawiadomień do rzeczników dyscypliny finansów publicznych o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Skierowanymi zawiadomieniami objęto 127 osób. Przy tym siedem zawiadomień kierowanych było „w sprawie", bez wskazywania osób odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Dla porównania, w 2013 r. Najwyższa Izba Kontroli przekazała do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych 139 zawiadomień, z czego 109 przekazały delegatury, a 30 departamenty. Ujawniono w nich 254 czyny będące podstawą do skierowania zawiadomień do rzeczników dyscypliny finansów publicznych o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Skierowanymi zawiadomieniami objęto 166 osób, natomiast 20 zawiadomień kierowanych było „w sprawie", bez wskazywania osób odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W 2014 r., podobnie jak w latach poprzednich, zarzuty naruszania dyscypliny finansów publicznych dotyczyły przede wszystkim kierowników jednostek organizacyjnych oraz ich zastępców, a także głównych księgowych tych jednostek oraz osób, którym powierzono czynności w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.

Tabela 9. Wykaz zawiadomień w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przekazanych właściwym organom w 2014 r. (według rodzaju formułowanych zarzutów)

Lp.	Określenie czynu zabronionego i naruszonego przepisu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	Liczba czynów[1/]	Liczba osób[2/]
1.	Przekazanie lub udzielenie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu jej przekazywania lub udzielania, wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację, niezatwierdzenie w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji, nierozliczenie w terminie otrzymanej dotacji, nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu, niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości (art. 8 pkt 1–3, art. 9 pkt 1–3)	1174	28
2.	Nieustalenie, niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie, pobranie lub dochodzenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia (art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2)	115	14
3.	Dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków (art. 11)	76	25
4.	Czyny związane z udzieleniem zamówienia publicznego (art. 17)	52	30
5.	Niezgodne z przepisami umorzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych, odroczenie jej spłaty lub rozłożenie spłaty na raty albo dopuszczenie do przedawnienia tej należności (art. 5 ust. 1 pkt 3)	20	11
6.	Dopuszczenie do dokonania wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych lub zaciągnięcie zobowiązania niemieszczącego się w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych wskutek niedokonania lub nienależytego dokonania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym lub kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji (art. 18b)	17	4
7.	Nieopłacenie w terminie przez jednostkę sektora finansów publicznych składek na ubezpieczenia społeczne, składek na ubezpieczenie zdrowotne, składek na Fundusz Pracy, składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – albo ich opłacenie w kwocie niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia (art. 14)	12	2
8.	Niesporządzenie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazanie w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (art. 18 pkt 2)	8	2

Lp.	Określenie czynu zabronionego i naruszonego przepisu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	Liczba czynów[1/]	Liczba osób[2/]
9.	Zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych (art. 15)	7	3
10.	Zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości[14] (art. 18 pkt 1)	6	4
11.	Niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, w tym obowiązku zwrotu należności celnej, podatku, nadpłaty lub nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat albo oprocentowanie tych należności (art. 16 ust. 1)	5	4
12.	Wykorzystanie środków publicznych lub środków przekazanych ze środków publicznych, związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu (art. 13 pkt 6)	5	0
13.	Dokonanie zmiany w budżecie lub planie, stanowiącym podstawę gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych, bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia (art. 10)	4	3
14.	Niedokonanie w terminie wpłaty do budżetu w należnej wysokości dochodów przez jednostkę budżetową, nadwyżki środków obrotowych przez samorządowy zakład budżetowy albo nadwyżki środków finansowych przez agencję wykonawczą (art. 6 pkt 2)	2	3
15.	Zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych do tego zobowiązanej, wskutek niezatrudniania audytora wewnętrznego albo niezawierania umowy z usługodawcą (art. 18a)	1	1
16.	Czyny związane z zawieraniem umowy koncesji (art. 17a)	1	1
	Razem	**1.505**	**135**

1/ dotyczy liczby czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które były podstawą skierowania zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, również w przypadku kierowania zawiadomień „w sprawie" (jest ona większa od liczby przekazanych zawiadomień, ponieważ wystąpiły przypadki, że w jednym zawiadomieniu zostało sformułowanych kilka zarzutów).

2/ dotyczy liczby osób wskazanych w zawiadomieniach jako odpowiedzialne za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (różni się ona od liczby osób objętych zawiadomieniami, ponieważ wystąpiły przypadki, w których sformułowano kilka zarzutów wobec jednej osoby albo zawiadomienie kierowane było „w sprawie").

Odmiennie niż w latach ubiegłych, najczęściej powtarzającym się przypadkami naruszenia dyscypliny finansów publicznych były:

- nieprawidłowości związane z przekazywaniem, udzielaniem, wydatkowaniem oraz dokonywaniem rozliczeń i zwrotów dotacji (w 2014 r. – 78,01%, w 2013 r. – 9,45%);
- naruszenia związane z nieustaleniem, niepobraniem lub niedochodzeniem należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustaleniem, pobraniem lub dochodzeniem takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia (w 2014 r. – 7,64%, w 2013 r. – 10,63%);
- dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków (w 2014 r. – 5,05%, w 2013 r. – 12,99%).

W ostatnich latach nastąpił spadek liczby zawiadomień skierowanych do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych. W 2011 r. skierowano ich 221, w 2012 r. – 182, w 2013 r. – 139, a w roku ubiegłym 102 zawiadomienia, co świadczyć może m.in. o wzrastającej świadomości prawnej kontrolowanych podmiotów.

Większość postępowań prowadzonych w sprawach skierowanych przez NIK w 2014 r. zostało już zakończonych. Najwyższa Izba Kontroli dysponuje informacjami, że na skutek zawiadomień przekazanych przez Izbę, rzecznicy dyscypliny finansów publicznych skierowali do komisji orzekających 44 wnioski o ukaranie wobec 56 osób, zaś 35 postępowań przed rzecznikami pozostaje w toku. W 13 przypadkach rzecznicy dyscypliny finansów publicznych odmówili wszczęcia postępowania wyjaśniającego lub umorzyli toczące się już postępowanie wyjaśniające ze względu na znikomy stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych. W dwóch przypadkach postępowanie przed komisją orzekającą zakończyło się uniewinnieniem obwinionego, a w jednym odstąpiono od wymierzenia kary.

14 Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).

Tabela 10. Wyniki postępowań wszczętych w związku z zawiadomieniami skierowanymi do rzeczników dyscypliny finansów publicznych w 2014 r.

Lp.	Wyniki postępowań – Rzecznik dyscypliny finansów publicznych	Liczba orzeczeń[1/]
1.	Odmówił wszczęcia postępowania wyjaśniającego, w tym:	33
1.1.	- *z powodu braku znamion naruszenia lub ze względu na to, że czyn nie stanowi naruszenia*	*16*
1.2.	- *z powodu przedawnienia karalności*	*7*
1.3.	- *ze względu na znikomy stopień szkodliwości czynu[2/]*	*6*
1.4.	- *zarzucanego czynu nie popełniono*	*2*
1.5.	- *ze względu na inną okoliczność wykluczającą z mocy ustawy orzekanie*	*2*
2.	Umorzył postępowanie wyjaśniające, w tym:	25
2.1.	- *z powodu braku znamion naruszenia*	*13*
2.2.	- *ze względu na znikomy stopień szkodliwości czynu[2/]*	*7*
2.3.	- *zarzucanego czynu nie popełniono*	*4*
2.4.	- *z powodu przedawnienia karalności*	*1*
3.	Skierował wniosek o ukaranie	44
	Razem	**102**

1/ dotyczy liczby orzeczeń rzeczników dyscypliny finansów publicznych, które kończyły postępowania w danej sprawie (jest ona większa od liczby spraw prowadzonych przez rzeczników w związku z przekazanymi zawiadomieniami, ponieważ wystąpiły przypadki, że w jednej sprawie zostało wydanych kilka orzeczeń częściowych).

2/ czyn oceniony jako znikomo szkodliwy dla finansów publicznych nie przestaje być czynem bezprawnym i zawinionym; znikoma szkodliwość czynu nie wyłącza jego „przestępności", pozwala jednak na odstąpienie od dochodzenia odpowiedzialności za to naruszenie.

Ponadto, w 2014 r. rzecznicy pięć razy wydali zarządzenie o zwrocie zawiadomienia. W trzech przypadkach, po uzupełnieniu zawiadomienia, skierowano je ponownie.

Dyrektorzy delegatur i departamentów NIK złożyli w ubiegłym roku 24 zażalenia do Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na postanowienia właściwych rzeczników o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu wszczętego postępowania wyjaśniającego. Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych rozpatrzył dotychczas 12 zażaleń, w tym:

- w pięciu przypadkach utrzymał zaskarżone postanowienie w mocy;
- w czterech przypadkach uchylił zaskarżone postanowienie oraz nakazał rzecznikowi wszcząć postępowanie wyjaśniające;
- w jednym przypadku uchylił zaskarżone postanowienie oraz polecił rzecznikowi uzupełnić czynności sprawdzające i wydanie nowego postanowienia w stosunku do jednego czynu, nakazał rzecznikowi wszcząć postępowanie wyjaśniające w stosunku do drugiego czynu i zmienił zaskarżone postanowienie w stosunku do trzeciego czynu poprzez odmowę wszczęcia postępowania wyjaśniającego, z powodu przedawnienia karalności;
- w jednym przypadku zmienił zaskarżone postanowienie poprzez umorzenie postępowania wyjaśniającego, ze względu na znikomy stopień szkodliwości czynu;
- w jednym przypadku uchylił zaskarżone postanowienie i nakazał uzupełnienie czynności sprawdzających.

W 2014 r. Izba złożyła jedno zażalenie na postanowienie Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych utrzymujące w mocy zaskarżone postanowienie właściwego rzecznika. Główna Komisja Orzekająca utrzymała zaskarżone postanowienie w mocy.

Postępowania w sprawach o naruszenia dyscypliny finansów publicznych są rozłożone w czasie, dlatego należy podkreślić, że w ubiegłym roku zakończyła się również część postępowań wszczętych przed właściwymi rzecznikami w 2013 r. Na skutek zawiadomień skierowanych przez Izbę w 2013 r., w ubiegłym roku rzecznicy dyscypliny finansów publicznych skierowali do komisji orzekających 23 wnioski o ukaranie, wobec 26 osób. W sześciu przypadkach rzecznicy odmówili wszczęcia postępowania wyjaśniającego, w tym w dwóch – z powodu braku znamion naruszenia, w dwóch – z powodu przedawnienia karalności, w jednym – ze względu na znikomy stopień szkodliwości czynu, i w jednym – ze względu na śmierć osoby, wobec której miało zostać wszczęte postępowanie wyjaśniające. Ponadto, rzecznicy wydali 15 postanowień o umorzeniu postępowania wyjaśniającego, w tym dziewięć – ze względu na znikomy stopień szkodliwości czynu, pięć – z powodu braku znamion naruszenia, i jedno – ze względu na to, że w tej samej sprawie toczyło się już postępowanie.

W 2014 r. dyrektorzy delegatur i departamentów NIK złożyli sześć zażaleń do Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na postanowienia właściwych rzeczników o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu wszczętego postępowania wyjaśniającego wydane w zw. z zawiadomieniami skierowanymi w 2013 r. Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wydał 15 postanowień w zw. z zawiadomieniami skierowanymi przez NIK w 2013 r. W 11 przypadkach uchylił zaskarżone postanowienia, w tym w pięciu – nakazał rzecznikowi wystąpić z wnioskiem o ukaranie, w czterech – nakazał rzecznikowi uzupełnić postępowanie wyjaśniające, i w dwóch – nakazał rzecznikowi wszcząć postępowanie wyjaśniające. W dwóch przypadkach zmienił

zaskarżone postanowienia i odmówił wszczęcia postępowania wyjaśniającego, w tym w jednym – z powodu braku znamion, i w jednym – z powodu przedawnienia karalności. Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych utrzymał w mocy dwa zaskarżone postanowienia. Ponadto, w jednym przypadku wydał zarządzenie o wyłączeniu właściwego rzecznika od rozpoznawania sprawy i wyznaczeniu innego rzecznika do wypełniania obowiązków oskarżyciela w sprawie z zawiadomienia NIK.

W 2014 r. 10 postępowań przed komisją orzekającą, wszczętych w zw. z zawiadomieniami skierowanymi przez NIK w 2013 r., zakończyło się uznaniem obwinionego za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, w tym w sześciu przypadkach odstąpiono od wymierzenia kary, a w czterech – wymierzono karę upomnienia. W jednym przypadku postępowanie przed komisją orzekającą zakończyło się uniewinnieniem obwinionego.

Należy również wskazać, iż w obecnym brzmieniu art. 101 ust. 1 oraz art. 108 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zarówno postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, jak i postanowienia o umorzeniu postępowania wyjaśniającego doręcza się zawiadamiającemu, w tym przypadku NIK. Zawiadamiającemu służy zażalenie na te postanowienia. Natomiast orzeczenia komisji orzekających wraz z uzasadnieniem doręcza się niezwłocznie po sporządzeniu uzasadnienia (art. 137 ust. 4a), ale już tylko stronom. Stroną postępowania przed komisją orzekającą i Główną Komisją Orzekającą jest obwiniony o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz oskarżyciel (art. 73 ust. 1). Nie jest nią natomiast zawiadamiający, w tym przypadku Najwyższa Izba Kontroli.

ROZDZIAŁ III

Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

1. Budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe
2. Skarb Państwa, gospodarka, gospodarka morska
3. Unia Europejska i rozwój regionalny
4. Administracja publiczna, sprawy zagraniczne
5. Gospodarka komunalna i mieszkaniowa oraz planowanie i zagospodarowanie przestrzenne
6. Transport i infrastruktura
7. Ochrona środowiska
8. Rolnictwo, rybołówstwo, rozwój wsi
9. Praca, rodzina, ochrona socjalna
10. Oświata i wychowanie, szkolnictwo wyższe
11. Kultura fizyczna
12. Zdrowie
13. Bezpieczeństwo, sprawiedliwość, obronność

1. Budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe

1.1. Wykonanie budżetu państwa

W 2014 r. budżet państwa i budżet środków europejskich realizowane były w warunkach utrzymującej się umiarkowanej koniunktury gospodarczej w gospodarce światowej i powolnego ożywienia gospodarczego w Unii Europejskiej. Tempo wzrostu gospodarczego w Polsce, po dwóch latach spowolnienia, znacznie przyspieszyło, a skala tego przyspieszenia była większa niż zakładano. Głównym czynnikiem wspierającym wzrost gospodarczy w Polsce był popyt krajowy.

Sytuacja ludnościowa Polski nadal była trudna. Nie wprowadzono znaczących zmian gwarantujących stabilny rozwój demograficzny.

Budżet państwa i budżet środków europejskich oraz plany finansowe pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych zostały wykonane zgodnie z ustawą budżetową. Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. przekazuje rzetelny obraz wykonania budżetu państwa.

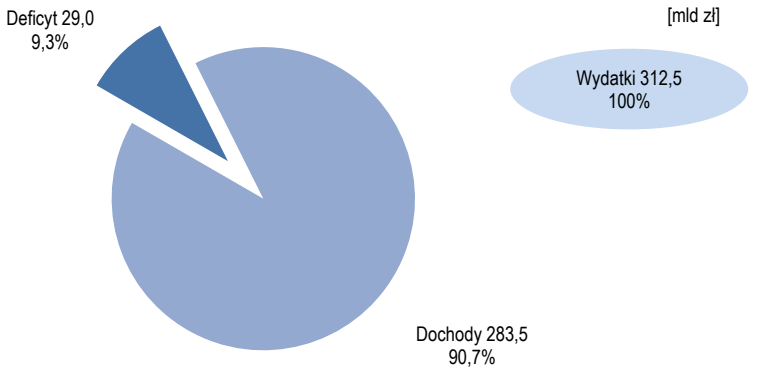
Skala i waga nieprawidłowości stwierdzonych w kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich była podobna, jak w latach poprzednich. Zwrócenia uwagi wymagają nadal: niezadowalająca jakość planowania niektórych dochodów i wydatków budżetu państwa, pogorszenie skuteczności poboru podatków, brak wypracowanych procedur systematycznego przeglądu wydatków publicznych oraz naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Narodowy Bank Polski nie zrealizował ustalonego celu polityki pieniężnej, jakim było utrzymanie inflacji na poziomie 2,5% z dopuszczalnym przedziałem odchyleń ± 1 punkt procentowy. Od stycznia do grudnia wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych kształtował się znacznie poniżej dolnej granicy przedziału odchyleń.

Ogólna ocena wykonania ustawy budżetowej

1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie ustawy budżetowej na rok 2014. Ogólną ocenę potwierdzają oceny wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach budżetu państwa i oceny wykonania planów finansowych pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych.
2. Dochody budżetu państwa (283,5 mld zł) w 2014 r. były o 2,1% wyższe niż zaplanowano. Wydatki (312,5 mld zł) były niższe o 3,9% od limitu ustawowego. W rezultacie deficyt planowany na 47,5 mld zł wyniósł 29,0 mld zł. Uzyskane dochody pozwoliły na sfinansowanie 90,7% wydatków budżetu państwa. W poprzednim roku relacja ta wynosiła 86,9%.

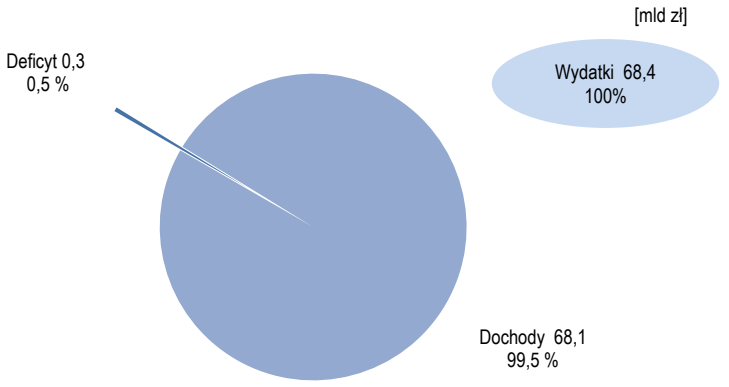
Diagram 1. Dochody, wydatki i deficyt budżetu państwa w 2014 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Prognozowane dochody i wydatki budżetu środków europejskich wykonano w 87,3% i wyniosły one odpowiednio 68,1 mld zł i 68,4 mld zł. Deficyt budżetu środków europejskich wyniósł 0,3 mld zł i był nieznacznie niższy od zakładanego (0,4 mld zł). W poprzednim roku wykonanie budżetu środków europejskich zamknęło się nadwyżką (6,2 mld zł).

Diagram 2. Dochody, wydatki i deficyt budżetu środków europejskich w 2014 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 351,6 mld zł i były wyższe od dochodów osiągniętych w 2013 r. o 0,7%. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 380,9 mld zł i były niższe od wydatków poniesionych w 2013 r. o 1,1%. Łączny wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł minus 29,3 mld zł i był niższy od deficytu osiągniętego w 2013 r. o 6,6 mld zł, tj. o 18,5%.

3. Zmniejszyła się nierównowaga budżetu państwa i sektora finansów publicznych. Relacja deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w 2014 r. wyniosła 3,2% i była niższa niż w 2013 r. o 0,8 punktu procentowego[1]. Deficyt budżetu państwa na koniec 2014 r. stanowił 52,4% deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Relacja ta była niższa o 10,8 punktu procentowego w porównaniu do poprzedniego roku. Główną przyczyną zmniejszenia deficytu sektora i deficytu budżetu państwa były wyższe od planowanych dochody, niepełne wykonanie limitu wydatków oraz przeprowadzona na początku lutego 2014 r. reforma emerytalna.
4. Spadek zadłużenia Skarbu Państwa w ciągu 2014 r. o 6,9%, a tym samym państwowego długu publicznego, wynikał z przeprowadzonego w lutym 2014 r. umorzenia obligacji skarbowych o wartości 130,2 mld zł. Po wyłączeniu umorzenia skarbowych papierów wartościowych (SPW) zadłużenie Skarbu Państwa wzrosłoby o 72,1 mld zł, tj. o 8,6%. Byłby to wzrost wyższy niż rok wcześniej i najwyższy od co najmniej 13 lat. Dług Skarbu Państwa zmniejszył się jedynie w ujęciu wartościowym, wynikającym z przyjętej metodyki jego liczenia. Nie obejmuje ona potencjalnych zobowiązań z tytułu wypłaty przyszłych emerytur, jakie przejął Skarb Państwa, umarzając SPW przejęte od otwartych funduszy emerytalnych.
5. Polityka gospodarcza rządu w 2014 r. nadal oparta była na zwiększaniu zadłużenia, co w niewystarczającym stopniu przekłada się na rozwój polskiej gospodarki. Jeżeli pozyskane środki z zaciągniętego długu oraz środki unijne nie wzmocnią krajowych przedsiębiorstw i nie spowodują zwiększenia bazy podatkowej, to w przyszłości mogą wystąpić trudności w spłacie zaciągniętego długu wraz z odsetkami.

[1] Termin *sektor instytucji rządowych i samorządowych* według Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych oznacza zbiorowość instytucji podległych władzy publicznej i wykonujących zadania publiczne na zasadach niekomercyjnych. Zakres podmiotowy sektora instytucji rządowych i samorządowych różni się od zakresu podmiotowego pojęcia *sektor finansów publicznych* w polskim prawie finansowym. Inne są też zasady obliczania wielkości dochodów, wydatków, deficytu i długu obu sektorów. Obowiązujące Polskę kryteria konwergencji Unii Europejskiej, takie jak np. relacja deficytu i długu publicznego do PKB, odnoszą się do wielkości obliczonych według metodologii ESA2010.

III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Opinia o sprawozdaniach budżetowych

6. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. sporządzone przez Radę Ministrów przedstawia rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, informacje i dane o wysokości dochodów, wydatków, deficytu oraz rozchodów i źródeł finansowania pożyczkowych potrzeb budżetu państwa.

   Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie sprawozdania sporządzone przez 96 dysponentów części budżetowych (93,2% skontrolowanych), w tym 18 z 22 dysponentów, u których przeprowadzono badanie ksiąg rachunkowych oraz przez 134 dysponentów III stopnia (91,8% skontrolowanych) stwierdzając, że dane wykazane w sprawozdaniach były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej, prowadzonej w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym, zawierającego wszystkie wymagane elementy/czynności określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach. Stwierdzono, że w przyjętej koncepcji kontroli ustanowiono mechanizmy kontroli zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań. Ponadto, w przypadku 21 z 22 dysponentów, u których kontrolowano księgi rachunkowe, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań, obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, prowadzone były nieprawidłowo.

   Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości zostały skorygowane lub nie miały istotnego wpływu na rzetelność informacji i danych wykazanych w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r.

Sytuacja społeczno-gospodarcza

7. W 2014 r. budżet państwa i budżet środków europejskich realizowane były w warunkach poprawy sytuacji gospodarczej w Unii Europejskiej i umiarkowanego wzrostu gospodarki światowej. Tempo wzrostu produktu krajowego brutto gospodarki światowej utrzymało się na poziomie z 2013 r. i wyniosło 3,3%. W większości gospodarek rozwijających się wzrost gospodarczy jednak spowolnił, natomiast kraje rozwinięte zwiększyły dynamikę wzrostu gospodarczego. Nastąpił wzrost gospodarczy zarówno w Unii Europejskiej ogółem, jak i w strefie euro. Produkt krajowy brutto w Unii Europejskiej zwiększył się w skali roku o 1,3% oraz o 0,9% w strefie euro, wobec odpowiednio 0,0% i spadku o 0,5% w 2013 r.

   W Polsce tempo wzrostu gospodarczego, po dwóch latach spowolnienia, w 2014 r. uległo wyraźnemu przyspieszeniu. Produkt krajowy brutto zwiększył się realnie o 3,4%, tj. dwukrotnie więcej w porównaniu do 2013 r. Z krajów Unii Europejskiej wyższy wzrost gospodarczy w 2014 r. osiągnęły Malta, Irlandia i Węgry. Inaczej niż w dwóch poprzednich latach głównym czynnikiem wspierającym wzrost gospodarczy w Polsce był popyt krajowy. Średnioroczne ceny towarów i usług konsumpcyjnych w 2014 r. pozostały na poziomie z poprzedniego roku. Zanotowano poprawę na rynku pracy. Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej w 2014 r. było wyższe niż w poprzednim roku, w tym w sektorze przedsiębiorstw wzrosło o 0,6%. Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy na koniec grudnia 2014 r. była o 15,4% niższa niż przed rokiem. W 2014 r. wzrosły obroty towarowe handlu zagranicznego ze wszystkimi grupami krajów, z wyjątkiem krajów Europy Środkowo-Wschodniej. W wyniku niższej dynamiki eksportu niż importu saldo wymiany było ujemne. W trzecim z kolei roku liczba ludności Polski zmalała. Obserwowane w ostatnich latach zmiany demograficzne są poważnym zagrożeniem dla dalszego rozwoju kraju.

Założenia makroekonomiczne

8. Budżet państwa na rok 2014 został skonstruowany przy ostrożnych założeniach makroekonomicznych. Za główny czynnik determinujący wykonanie budżetu państwa uznano niestabilną sytuację ekonomiczną w Europie i na świecie. Przyjęto jednak, że w 2014 r. dynamika aktywności w gospodarce światowej będzie ulegać poprawie, a to przyczyni się do wzrostu PKB w Polsce o 2,5%. Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2014 r. oszacowano na 2,4%. Założono, że w 2014 r. poziom zatrudnienia zarówno w sektorze przedsiębiorstw, jak i w całej gospodarce narodowej będzie zbliżony do roku poprzedniego, z tendencją do stabilizacji i poprawy w kolejnych latach. Stopę bezrobocia rejestrowanego na koniec 2014 r. określono na 13,8%, a wzrost realnej płacy w gospodarce narodowej o 1,0% w porównaniu do 2013 r. Przyjęto, że rachunek bieżący bilansu płatniczego zamknie się ujemnym saldem na poziomie 3,3% PKB. Prognozę przygotowano w oparciu o aktualne dane dotyczące bieżącej i oczekiwanej sytuacji w UE.

Skala przyspieszenia wzrostu gospodarczego Polski okazała się większa niż zakładano przy konstrukcji budżetu na 2014 r. Produkt krajowy brutto zwiększył się w 2014 r. o 3,4% w ujęciu realnym, tj. o 0,9 punktu procentowego więcej niż zakładano w prognozie przyjętej przy opracowywaniu ustawy budżetowej. Największe rozbieżności między prognozami a wykonaniem odnotowano w składowych popytu krajowego i imporcie. Dynamiki inwestycji, spożycia publicznego i importu ukształtowały się znacznie powyżej prognoz. Nietrafiona okazała się prognoza inflacji. W 2014 r. ceny towarów i usług konsumpcyjnych utrzymały się na poziomie 2013 r. Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej i w sektorze przedsiębiorstw ukształtowało się na poziomie zbliżonym do oczekiwanego. Stopa bezrobocia rejestrowanego wyniosła 11,5%, tj. o 2,3 punktu procentowego poniżej wielkości zakładanej. Istotne rozbieżności między prognozą a wykonaniem dotyczyły również rachunku bieżącego, który zamknął się kwotą ujemną znacznie mniejszą niż planowana.

Planowanie budżetu państwa

9. Proces opracowania ustawy budżetowej na rok 2014 przebiegał zgodnie z obowiązującym prawem i nie uległ istotnej zmianie w relacji do lat poprzednich.

   Wystąpiły znaczne różnice w kwotach planowanych dochodów i wydatków w *Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2013–2016* oraz projekcie ustawy budżetowej przekazanym przez Ministra Finansów na posiedzenie Rady Ministrów 3 września 2013 r. Różnice planowanych we wskazanych dokumentach kwot dochodów, wydatków i deficytu wyniosły odpowiednio 13,6 mld zł, 17,0 mld zł i 3,3 mld zł. Wskazuje to na potrzebę konsekwentnego doskonalenia prognoz budżetowych. Poprawy wymagają także prognozy dochodów z dywidend z tytułu udziałów Skarbu Państwa w spółkach, które wykonano w wysokości mniejszej od planowanej o 21,3%, a także planowanie wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE i wydatków majątkowych, które wykonano odpowiednio w wysokości 72,5% i 92,6% planu po zmianach. Zaplanowanie kwot różniących się od wykonania od około 1,0 do około 3,4 mld zł świadczy o potrzebie przeglądu rzetelności trybu planowania tych pozycji budżetu państwa.

   Przy konstruowaniu limitu wydatków uwzględniono działania mające wpływ na ograniczenie nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. W 2014 r. analogicznie jak w latach ubiegłych pozostał zamrożony fundusz wynagrodzeń w jednostkach sektora finansów publicznych, z wyłączeniem sektora samorządowego oraz wynagrodzeń pracowników publicznych szkół wyższych. Uwzględniono także zmiany w systemie emerytalnym, które oddziałują na finanse publiczne. Zmiany te wpłynęły na obniżenie dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obniżenie wydatków na obsługę długu publicznego i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Ponadto w projekcie budżetu zastosowano pomocniczo stabilizującą regułę wydatkową. Wynikało to z faktu, że do czasu przekazania projektu ustawy budżetowej do Sejmu nie weszły w życie odpowiednie przepisy o zmianie ustawy o finansach publicznych. Limit wydatków budżetu państwa w ustawie budżetowej wyniósł 325,3 mld zł i był o 9,7 mld zł niższy od limitu wyznaczonego przy pomocy stabilizującej reguły wydatkowej.

   Struktura planowanych wydatków nie uległa istotnej zmianie. W 2014 r. wydatki zaplanowano przede wszystkim na sfinansowanie obowiązkowych ubezpieczeń społecznych, działalność administracji publicznej, obronę narodową i bezpieczeństwo publiczne, wymiar sprawiedliwości, oświatę i szkolnictwo oraz pomoc społeczną. Dostrzegając podjęte przez Ministerstwo Finansów działania na rzecz przeglądu konkretnych rodzajów wydatków i realizacji trzech pilotaży przeglądu wybranych kategorii wydatków, należy zwrócić uwagę na konieczność sfinalizowania w nieodległym czasie opracowania metodyki przeglądów wydatków publicznych oraz dokonania w zorganizowany sposób i w szerszym zakresie przeglądów efektywności i skuteczności zadań publicznych.

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

10. Plan dochodów budżetu państwa określony w ustawie budżetowej został wykonany w 102,1%. Zrealizowane dochody wyniosły 283,5 mld zł i były wyższe od planowanych o 5,8 mld zł. Przekroczenie prognozy dochodów budżetu państwa wystąpiło głównie w wyniku wyższych niż założono dochodów podatkowych, które były wyższe od prognozowanych o 2,7%. Znacząco wyższe od planowanych, tj. o 7,4% były dochody z podatku od towarów i usług. Trafne okazały się założenia, że wzrost gospodarczy przyspieszy, a na gromadzenie dochodów wpłynie również korzystnie zmiana struktury popytu. Po dwóch latach przerwy, nastąpił wyraźny wzrost popytu krajowego. Prognoza dochodów podatkowych ogółem została sporządzona prawidłowo.

Nietrafne były natomiast założenia dotyczące wzrostu w 2014 r. dochodów budżetowych z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych i alkoholowych. Mimo podwyżek stawek podatkowych, dochody z opodatkowania tych wyrobów były odpowiednio niższe od kwoty planowanej o 6,3% oraz o 10,5%. Dochody z tych źródeł były także niższe do uzyskanych w 2013 r. Powyżej prognozy zostały wykonane dochody z akcyzy od paliw oraz od samochodów, co w znacznym stopniu pozwoliło zrekompensować niższe niż planowano dochody z akcyzy od wyrobów tytoniowych oraz alkoholu.

Dochody niepodatkowe wyniosły 27,2 mld zł i były niższe od planowanych o 3,3%. Wynikało to głównie z niezrealizowania założonych w ustawie budżetowej dochodów z dywidend od spółek z udziałem Skarbu Państwa. Niższą realizację dochodów niepodatkowych zrekompensowały większe niż planowano wpływy z podatku od towarów i usług.

Zmniejszył się udział dochodów niepodatkowych w dochodach budżetu państwa. Dochody niepodatkowe w porównaniu do roku poprzedniego były niższe o 24,3%, głównie w wyniku realizacji niższych dochodów z dywidend oraz braku wpłaty z zysku NBP. Bank Centralny na koniec 2013 r. wykazał zerowy wynik finansowy. Wpłata z zysku za 2012 r. do budżetu państwa w 2013 r. wyniosła 5,3 mld zł.

11. W trakcie 2014 r. należności budżetu państwa wzrosły o 13 mld zł, co stanowiło 4,6% zrealizowanych dochodów budżetu państwa. Wysoki był poziom zaległości wobec budżetu państwa, które wyniosły 57,5 mld zł, w tym 71,5% stanowiły zaległości podatkowe. Zaległości podatkowe na koniec 2014 r. były wyższe niż na koniec 2013 r. o 24,1%. Zaległości w podatku od towarów i usług wzrosły o 7,9 mld zł, tj. o 40,1%.

    Znacznie wzrosły kwoty uszczupleń w podatkach wykryte przez organy kontroli skarbowej oraz organy podatkowe. Zobowiązania podatkowe wymierzone w decyzjach pokontrolnych i wynikające z korekt deklaracji złożonych przez podatników w następstwie kontroli przeprowadzonych przez urzędy kontroli skarbowej wzrosły o 64,5% i wyniosły 10,6 mld zł, a przez urzędy skarbowe wzrosły o 62,6% i wyniosły 4,0 mld zł. Wzrosła częstotliwość wykrywania w trakcie kontroli podatkowych nieprawidłowości, osiągnięta przy niższej liczbie przeprowadzonych kontroli. W Służbie Celnej częstotliwość ta wzrosła z 68,0% do 78,5%, przy zmniejszeniu liczby kontroli o 15,4%, a w urzędach skarbowych z 70,5% do 77,0%, przy spadku liczby kontroli o 19,8%.

    Znaczne kwoty uszczupleń w podatkach oraz rosnąca częstotliwość wykrywania nieprawidłowości w trakcie kontroli podatkowych świadczą o poprawie doboru podmiotów do kontroli, ale także o utrzymywaniu się znacznych rozmiarów szarej strefy w gospodarce i wysokim ryzyku występowania oszustw podatkowych.

    W 2014 r., podobnie jak w latach 2012–2013, pogorszyła się skuteczność poboru podatków. Obniżyła się ściągalność bieżąca dochodów podatkowych przez urzędy skarbowe, mierzona relacją wpływów bieżących pomniejszonych o nadpłaty wymagalne do należności powstałych w okresie bieżącym, spowodowana znacznym wzrostem zaległości podatkowych. Pogorszyła się również realizacja zaległości z lat ubiegłych. Nie został osiągnięty przez służby podległe Ministrowi Finansów zakładany poziom relacji wpływów z tytułu należności stanowiących dochód budżetu państwa do należności budżetowych. W 2014 r. relacja ta wyniosła 91,6%, tj. była o 0,9 punktu procentowego niższa od poziomu przyjętego w *Planie działalności Ministra Finansów na 2014 r.* (w 2013 r. relacja ta wyniosła 93,4%).

12. W 2014 r. dochody budżetu środków europejskich wyniosły 68,1 mld zł i stanowiły 87,3% kwoty planowanej. W porównaniu do roku 2013 były niższe o 2,0 mld zł, tj. o 2,9%. W latach 2011–2014 dochody budżetu środków europejskich pozwalały na sfinansowanie 96,2% poniesionych w tym okresie wydatków budżetu środków europejskich. Stopień finansowania wydatków środkami stanowiącymi dochody budżetu środków europejskich nie wynika wprost z relacji pomiędzy wielkością wpływów z budżetu UE i zrealizowanych wydatków. Środki europejskie są dochodami budżetu środków europejskich po ich przekazaniu na rachunek dochodów budżetu państwa. Biorąc pod uwagę fakt, iż to Minister Finansów decyduje o ich przeznaczeniu, część środków faktycznie już przekazanych przez Komisję Europejską do Polski nie stanowi dochodów budżetu środków europejskich. Na koniec 2014 r. kwota tych środków przekraczała 4 mld euro. Nie ma więc pełnej korelacji pomiędzy wielkością środków uzyskanych z UE i wielkością dochodów budżetu środków europejskich. Do końca 2014 r. Minister Finansów nie wypracował propozycji ustawowych określających tryb i terminy przekazywania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych na dochody budżetu środków europejskich, o co Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała po kontrolach wykonania budżetu państwa w latach ubiegłych. Minister Finansów nadal na bieżąco podejmował decyzje, kiedy i jaka część środków zostanie przewalutowana i przekazana na dochody budżetu środków europejskich, co pozwalało na dowolne kształtowanie wielkości zrealizowanych dochodów i wyniku finansowego budżetu środków europejskich.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

13. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 380,9 mld zł i w porównaniu do 2013 r. były niższe o 1,1%. W relacji do wydatków 2013 r. najwięcej wzrosły *Wydatki majątkowe* o 16,3% i *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* o 2,5%. W 2014 r., po raz pierwszy od kilku lat, zmniejszyła się kwota wydatków w grupie *Obsługa długu Skarbu Państwa* o 18,9%, wydatków na *Dotacje i subwencje* o 2,2% oraz *Środki własne Unii Europejskiej* o 4,8%. Wydatki majątkowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 49,9 mld zł i były o 16,3% wyższe niż w 2013 r. (42,9 mld zł). Udział tych wydatków w wydatkach ogółem w 2014 r. wyniósł 13,1% i w porównaniu do 2013 r. wzrósł o 2 punkty procentowe. W dalszym ciągu niezbędne jest podejmowanie działań mających na celu wzmocnienie nadzoru nad procesem realizacji zadań, zwłaszcza w ramach programów wieloletnich. Świadczą o tym nieprawidłowości stwierdzone zarówno na etapie przygotowania inwestycji budowlanych jak i ich realizacji.

14. Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych, ujęte w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2014, wyniosły 27,1 mld zł, tj. 99,6% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. były one wyższe o 0,9%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 4.483 zł i było o 0,9% wyższe w porównaniu do 2013 r. Tendencja wzrostu utrzymywała się także w latach 2011–2012 (z 4.191 zł do 4.330 zł). Przeciętne zatrudnienie w tych jednostkach wyniosło 504.100 osób i w porównaniu do 2013 r. było wyższe zaledwie o 220 osób. Przeciętne zatrudnienie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń[2] wyniosło 393.438 osób i w porównaniu do 2013 r. zwiększyło się o 791 osób, tj. o 0,2%. Największy wzrost zatrudnienia w porównaniu do 2013 r. wystąpił wśród żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy (o 1.837 osób, tj. o 0,8%).

15. Wydatki budżetu środków europejskich zrealizowano w 2014 r. w kwocie 68,4 mld zł. Stanowiły one 87,3% limitu określonego w ustawie budżetowej oraz 97,9% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w roku 2013 były wyższe o 4,5 mld zł, tj. o 7,1%. Wydatki na realizację programów w ramach *Narodowej Strategii Spójności* stanowiły 66,3% wydatków budżetu środków europejskich ogółem i w porównaniu z rokiem 2013 były wyższe o 11,2%. Realizacja poszczególnych krajowych programów operacyjnych kształtowała się od 91,9% planu po zmianach (*PO Innowacyjna Gospodarka*) do 99,8% (*PO Rozwój Polski Wschodniej*). Wydatki na realizację zadań w ramach *Wspólnej Polityki Rolnej* stanowiły 32,1% wydatków budżetu środków europejskich i w porównaniu do wykonania w 2013 r. były niższe o 1,3%.

Deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz inne potrzeby pożyczkowe

16. Deficyt budżetu państwa w 2014 r. wyniósł 29,0 mld zł i był o13,2 mld zł niższy niż w 2013 r. Budżet środków europejskich osiągnął nieznaczny deficyt w wysokości 0,3 mld zł. Łączny deficyt wyniósł 29,3 mld zł i był o 6,6 mld zł niższy niż w 2013 r. Stanowił on 1,7% PKB, to jest o 0,5 punktu procentowego mniej niż w roku poprzednim.

    Potrzeby pożyczkowe netto wyniosły 43,2 mld zł i były niższe od planowanych o 12,0 mld zł. Największy wpływ na kształtowanie się potrzeb pożyczkowych miał deficyt budżetu państwa i środki przeznaczone na finansowanie potrzeb ZUS. Wsparcie udzielone ZUS polegało na udzieleniu pożyczek przez Skarb Państwa na zapewnienie wypłat z FUS oraz poprzez transfer środków z budżetu państwa na uzupełnienie ubytku składek przekazywanych przez ZUS do OFE. Razem finansowanie to w 2014 r. wyniosło 17,2 mld zł i stanowiło 39,8% potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa. W 2014 r. zostały udzielone ZUS pożyczki w wysokości 8,9 mld zł. Był to szósty rok z rzędu, w którym ZUS otrzymał takie wsparcie. Łączna kwota zobowiązań ZUS z tytułu otrzymanych pożyczek wynosiła na koniec 2014 r. 39,8 mld zł. Na uzupełnienie składek odprowadzonych do OFE ZUS otrzymał w 2014 r. 8,3 mld zł. Obie formy wsparcia ZUS nie są ujmowane w wydatkach, pomimo że FUS nie ma zdolności do spłaty uzyskanych pożyczek, a środki na pokrycie ubytku składek pochodziły prawie w całości z emisji skarbowych papierów wartościowych. Gdyby powyższe transfery zostały zaliczone do wydatków nastąpiłby wzrost deficytu i w konsekwencji zwiększenie relacji deficytu budżetu państwa do PKB do 2,7%.

17. Środki na finansowanie potrzeb pożyczkowych pozyskiwane były głównie poprzez emisję skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym. Pozyskano stąd środki netto w kwocie 46,6 mld zł, które były wyższe od przewidywanych w ustawie budżetowej o 14,4 mld zł. Niższe od planu było finansowanie na rynku zagranicznym, gdzie

[2] Wymienionych w art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431 ze zm.).

saldo finansowania było ujemne i wyniosło 3,2 mld zł, to jest o 26,2 mld zł mniej niż założono w ustawie budżetowej. Ograniczenie finansowania zagranicznego było możliwe w związku ze zmniejszeniem potrzeb pożyczkowych oraz możliwością pozyskania na korzystnych warunkach środków na rynku krajowym. Zmiana struktury finansowania potrzeb pożyczkowych oraz umorzenie przekazanych do ZUS głównie krajowych obligacji Skarbu Państwa spowodowały, że udział długu w walutach obcych w zadłużeniu Skarbu Państwa ogółem wyniósł 35,5%. *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2014–2017* przewidywała, że wskaźnik ten w 2014 r. wyniesie około 35–37%, a następnie będzie się obniżał docelowo poniżej 30%, w tempie uzależnionym od warunków rynkowych.

Do finansowania potrzeb pożyczkowych Minister Finansów wykorzystał również środki złotowe i walutowe zgromadzone na rachunkach w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego. Wykorzystanie środków pozyskanych z konsolidacji do bieżącego zarządzania budżetem państwa pozwoliło na zmniejszenie emisji SPW. Rozwiązanie to było korzystne, gdyż koszt pozyskania środków z emisji SPW był wyższy, niż koszt pozyskania środków w wyniku konsolidacji. W 2014 r. średni koszt pozyskania depozytów złotowych wynosił 2,14%, podczas gdy koszt pozyskania środków z rynku krajowego w formie emisji obligacji wynosił 3,21%. Pozyskanie środków w ramach konsolidacji walutowej nie generowało kosztów.

Rozliczenia z Unią Europejską

18. W 2014 r. z budżetu Unii Europejskiej do Polski wpłynęły środki w wysokości 17,1 mld euro. Polska wpłaciła do budżetu Unii Europejskiej z tytułu składek i dokonanych zwrotów 4,1 mld euro. Saldo bieżących rozliczeń Polski z Unią Europejską było dodatnie i wyniosło 13,0 mld euro. Było ono wyższe niż w 2013 r. o 16,0%. Najistotniejszą pozycję wpływów (68,4%) stanowiły środki z tytułu refundacji wydatków na programy operacyjne *Narodowej Strategii Spójności (NSS) 2007–2013*, które wyniosły 11,7 mld euro oraz transfery w ramach *Wspólnej Polityki Rolnej* – 5,0 mld euro (29,2%).

    Polska od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej, otrzymała środki finansowe z budżetu UE w wysokości 109,5 mld euro, a kwota wpłaconych składek wyniosła 35,1 mld euro. Saldo rozliczeń pomiędzy Polską a UE od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2014 r. było dodatnie (74,3 mld euro). W porównaniu do stanu na koniec roku 2013 wzrosło o 13,0 mld euro. Wśród nowych krajów członkowskich UE Polska pozostała głównym odbiorcą środków z tytułu dopłat bezpośrednich w ramach *Wspólnej Polityki Rolnej*. Była też największym beneficjentem środków w ramach polityki spójności i *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.*

19. Od początku uruchomienia programów operacyjnych NSS 2007–2013 do 31 grudnia 2014 r. zawarto 104.837 umów na kwotę dofinansowania z UE 287,0 mld zł, co stanowiło 101,8% alokacji na lata 2007–2013. Dla krajowych programów operacyjnych poziom kontraktacji kształtował się od 100,0% (*PO Rozwój Polski Wschodniej*) do 107,9% (*PO Innowacyjna Gospodarka*), a dla 16 *Regionalnych PO* wyniósł średnio 97,9%. Na realizację tych programów poniesiono wydatki w kwocie 226,4 mld zł, tj. o 45,5 mld zł więcej niż na koniec ubiegłego roku. Zrealizowane wydatki stanowiły 84,3% alokacji na lata 2007–2013. Komisja Europejska do końca 2014 r. zrefundowała 51,3 mld euro, tj. 94,5% kwoty wynikającej z wniosków przekazanych Komisji Europejskiej przez Instytucję Certyfikującą w zakresie środków UE oraz 76,0% dostępnej dla Polski alokacji (67,5 mld euro). Do zrefundowania przez KE pozostała kwota 3,0 mld euro.

    Na realizację zadań w ramach *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013* do końca 2014 r. zawarto umowy i wydano decyzje o przyznaniu pomocy na kwotę 72,2 mld zł, tj. 100,2% alokacji (72,1 mld zł). Kwota zrealizowanych płatności wyniosła 61,6 mld zł, tj. 85,5% alokacji wkładu publicznego 2007–2013. Udział środków z budżetu Unii Europejskiej w wysokości 12,2 mld euro stanowił 91,2% limitu określonego w tabeli finansowej Programu (13,4 mld euro). Kwota zrefundowana przez Komisję na koniec 2014 r. wyniosła 10,4 mld euro, co stanowiło 77,9% przyznanego limitu środków UE.

    Alokacja 2007–2012 wynosząca 11,5 mld euro, uwzględniając zadeklarowane wydatki i zaliczkę, zrealizowana została w 105,8%. Spełniona została zatem zasada n+2[3].

    W 2014 r. na realizację programów współfinansowanych z Unii Europejskiej wydatkowano 77 mld zł (w tym z budżetu Unii Europejskiej 69,8 mld zł), co stanowiło 97,2% planu. Wydatki te były wyższe o 3,0 mld zł niż w 2013 r. Zachowanie w 2015 r. podobnego poziomu wydatkowania tych środków powinno umożliwić pełne wykorzystanie przyznanej alokacji.

[3] Zasada n+2 jest jedną z podstawowych reguł zarządzania finansowego funduszami pomocowymi Unii Europejskiej, a jej celem jest motywowanie Państw Członkowskich do sprawnego wydatkowania alokowanych środków pomocowych. W praktyce oznacza to, że wydatki z alokacji 2007–2012 winny być zadeklarowane do końca 2014 r., aby nie utracić refundacji z KE.

Pozabudżetowe jednostki sektora finansów publicznych

20. Plany finansowe państwowych funduszy celowych wykonane zostały prawidłowo, a stwierdzone nieprawidłowości nie wpłynęły w zasadniczy sposób na gospodarowanie środkami publicznymi. W 2014 r. funkcjonowało 28 państwowych funduszy celowych, których przychody wyniosły 225,8 mld zł i były o 0,1% wyższe niż zaplanowano w ustawie budżetowej. Koszty wyniosły 235,9 mld zł i w 75,0% zostały pokryte dochodami własnymi funduszy. Pozostałą część stanowiły dotacje z budżetu państwa, które wyniosły 48,9 mld zł, w tym do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – 30,4 mld zł. Przychody FUS stanowiły 82,6% przychodów funduszy, a koszty 82,7%. Stan funduszy na koniec 2014 r. wyniósł minus 21,3 mld zł i był o 10,0 mld zł niższy od stanu na koniec 2013 r. Wynikało to z pogarszającej się kondycji finansowej FUS, którego stan na koniec 2014 r. wyniósł minus 40,3 mld zł i był o 6,4 mld zł niższy niż rok wcześniej. Nastąpiło dalsze obniżenie stanu środków FUS mimo uzyskania nieoprocentowanej pożyczki z budżetu państwa. Pogłębiająca się nierównowaga między przychodami i kosztami Funduszu, powiększająca deficyt finansów publicznych, stanowi zagrożenie dla finansów publicznych. W 2014 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie wyodrębnił funduszy rezerwowych dla ubezpieczeń rentowych oraz chorobowego i wypadkowego. Przyczyną było niespełnienie przesłanki ustawowej, tj. brak wystarczających środków finansowych pozostających w dniu 31 grudnia każdego roku na rachunku FUS, pomniejszonego o kwoty niezbędne do zapewnienia wypłat świadczeń przypadających na pierwszy miesiąc kolejnego roku. Na koniec 2014 r. Minister Finansów dysponował kwotą ponad 17,4 mld zł, przekazaną w zarządzanie terminowe i overnight przez dysponentów siedmiu funduszy celowych. Środki te przekazane były głównie przez Fundusz Pracy (5,8 mld zł), Fundusz Reprywatyzacji (5,2 mld zł) oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (3,1 mld zł). Zdaniem NIK, środki zgromadzone na rachunkach funduszy powinny służyć przede wszystkim finansowaniu zadań określonych w ustawach tworzących poszczególne fundusze celowe. Utrzymywanie na rachunkach funduszy wysokiego stanu środków w długim okresie nie przyczynia się do realizacji celów określonych w ustawach lub świadczy o zbyt wysokim obciążeniu podmiotów.

21. Państwowe osoby prawne objęte kontrolą zrealizowały plany finansowe zgodnie z założeniami przyjętymi w ustawie budżetowej. Ich przychody pochodziły głównie z przedsięwzięć realizowanych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Dotacje z budżetu państwa przekazane 33 państwowym osobom prawnym (spośród 38 ujętych w załączniku do ustawy budżetowej) wyniosły 276,1 mln zł i stanowiły 3,5% przychodów zrealizowanych w 2014 r. Udział dotacji w przychodach tych podmiotów wykazuje tendencję wzrostową od 2010 r. W 2014 r. państwowe osoby prawne osiągnęły dodatni wynik finansowy w wysokości 360,7 mln zł (w 2013 r. wynik był ujemny i wynosił 375,1 mln zł).

22. W działalności agencji wykonawczych nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji zadań podczas wykonania planu finansowego w 2014 r. Osiągnięte zostały efekty rzeczowe prowadzonej działalności wynikające z planu finansowego oraz budżetu w układzie zadaniowym. Prawidłowe było także wydatkowanie środków na realizację programów finansowanych i współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Dwie agencje, tj. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencja Rynku Rolnego pełniły funkcję agencji płatniczych dysponujących środkami na realizację programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej, które nie były ujmowane w ich planach finansowych – na fakt ten NIK zwracała uwagę po kontrolach wykonania budżetu państwa już w latach poprzednich. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wydatkowała w 2014 r. ze środków na realizację programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej 25,6 mld zł, a Agencja Rynku Rolnego 239,0 mln zł. Wynik finansowy netto za 2014 r. dziesięciu agencji wykonawczych był dodatni i wyniósł 1.299,1 mln zł.

23. Instytucje gospodarki budżetowej w 2014 r. zrealizowały przychody w wysokości 894,3 mln zł, tj. o 83,8 mln zł (o 10,3%) wyższe niż w 2013 r. W przychodach 15,3% stanowiły dotacje z budżetu państwa przekazane do Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, Centralnego Ośrodka Sportu oraz Mazowieckiej IGB MAZOVIA. Koszty działalności wyniosły 907,0 mln zł i były wyższe o 10,6% niż w 2013 r. Wzrost ten miał wpływ na łączny wynik finansowy (netto) instytucji gospodarki budżetowej, który co prawda osiągnął wartość ujemną 16,6 mln zł i był o 0,7 mln zł niższy niż rok wcześniej. W 2014 r. dwie instytucje spośród 15 funkcjonujących poniosło straty (w 2013 r. dotyczyło to 50% funkcjonujących instytucji). W 2014 r. NIK nie kontrolowała działalności oraz planów finansowych instytucji gospodarki budżetowej, w związku z tym dokonała analizy danych ujętych w sprawozdaniach budżetowych. Wyniki tej analizy wskazują, że w porównaniu do 2013 r. nastąpiło pogorszenie ogólnych wyników finansowych w większości instytucji gospodarki budżetowej.

III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Sytuacja finansów publicznych

24. Na koniec 2014 r. państwowy dług publiczny (PDP) wyniósł 826,8 mld zł i zmniejszył się w stosunku do stanu na koniec 2013 r. o 55,5 mld zł. Zmniejszenie PDP było głównie wynikiem istotnego obniżenia zadłużenia Skarbu Państwa o 58,5 mld zł[4]. Nastąpiło to na skutek jednorazowego zdarzenia związanego z przeprowadzonymi w 2014 r. zmianami w systemie emerytalnym. W ich wyniku nastąpiło umorzenie obligacji Skarbu Państwa, które otwarte fundusze emerytalne przekazały do ZUS. Dług ten zwiększył przyszłe zobowiązanie FUS, które nie są zaliczane do PDP. Skutkowało to jednorazowym obniżeniem PDP o 130,2 mld zł. Gdyby nie miało miejsce umorzenie obligacji, nastąpiłby wzrost PDP w szacowanej wysokości 74,7 mld zł[5], tj. o ok. 8,5%. Zmniejszyło się także zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych w całości wynikające z obniżenia zadłużenia ZUS o 0,3 mld zł[6]. Zwiększeniu uległo natomiast zadłużenie sektora samorządowego o 3,3 mld zł. Wzrost ten był ponad trzykrotnie większy niż w 2013 r.

    W efekcie powyższej jednorazowej operacji umorzenia obligacji Skarbu Państwa, po czterech latach z rzędu, kiedy relacja PDP do PKB na koniec roku istotnie przekraczała 50%, w 2014 r. zmniejszyła się do poziomu 47,8%. Natomiast relacja zadłużenia sektora finansów publicznych do PKB, obliczanego według stosowanej w Unii Europejskiej metodologii ESA2010, wyniosła 50,1% i była niższa o 5,6 punktu procentowego niż na koniec 2013 r.

    W długu Skarbu Państwa zadłużenie wyemitowane w kraju i zagranicą stanowiło odpowiednio 64,5% i 35,5%. Dalszemu zwiększeniu do 58,6%, tj. o 6,7 punktu procentowego uległ udział inwestorów zagranicznych w długu Skarbu Państwa.

25. W 2014 r. zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych zmniejszyło się o 59,5 mld zł do kwoty 866,6 mld zł. Relacja zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB na poziomie 50,1% stawia Polskę na dziesiątym miejscu wśród krajów Unii Europejskiej, tj. o dwa miejsca wyżej niż w 2013 r. Wyższe relacje zadłużenia do PKB ma większość krajów Europy Zachodniej. Jednak co roku systematycznie powiększa się różnica pomiędzy wielkością długu instytucji rządowych i samorządowych oraz PDP. Jest to spowodowane różnicami w metodologii liczenia długu publicznego. NIK wskazywała już w przeszłości na potrzebę ujednolicenia metodologii liczenia długu publicznego.

26. Od 2009 r. Polska objęta jest procedurą nadmiernego deficytu instytucji rządowych i samorządowych. Zgodnie z zaleceniami Rady Ecofin deficyt powinien zostać obniżony do poziomu poniżej 3% najpóźniej w 2015 r. Według danych GUS deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB uległ obniżeniu z 4,3% w 2013 r. do 3,2% w 2014 r. i był niższy od zakładanego o 0,7 punktu procentowego. Poprawa wartości tego wskaźnika nastąpiła głównie na skutek niższych o 19,8 mld zł potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Było to wynikiem przeprowadzonych w 2014 r. zmian w systemie emerytalnym. Redukcji deficytu oraz utrzymaniu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej wartości referencyjnej 60% PKB w kolejnych latach powinno sprzyjać wprowadzenie stabilizującej reguły wydatkowej.

Nieprawidłowości

27. Skala i waga nieprawidłowości stwierdzonych w kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2014 r. nie uległa zmniejszeniu w porównaniu do lat poprzednich. Problemem pozostaje nadal przestrzeganie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. W wyniku nierzetelnego prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie wykonanie budżetu państwa w części *Krajowe Biuro Wyborcze*. Z powodu wadliwego przeprowadzenia przygotowań do obsługi informatycznej wyborów niemożliwe było sprawne obliczenie i ogłoszenie wyników wyborów samorządowych. Znaczna część nieprawidłowości powtarza się od kilku lat. Dysponenci środków budżetowych w niewystarczającym stopniu realizują wnioski pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli. Nieprawidłowości najczęściej polegały na:

4 Skonsolidowanego w ramach sektora finansów publicznych.

5 Poza koniecznością sfinansowania deficytu budżetu państwa, który wyniósł 29,3 mld zł, na wzrost PDP wpłynęło głównie osłabienie się złotego wobec walut obcych, w których nominowane jest zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa (13,8 mld zł), a także skumulowanie środków złotowych i walutowych w celu prefinansowania potrzeb pożyczkowych 2015 r. (12,7 mld zł). Innym czynnikiem powodującym wzrost PDP było finansowanie pożyczek krajowych i zagranicznych, w tym dla ZUS (8,9 mld zł). Ponadto dług został zaciągnięty w celu pozyskania środków dla FUS z tytułu ubytku składek przekazywanych OFE (7,9 mld zł) oraz w związku z dokapitalizowaniem BGK (1 mld zł).

6 Wartość zadłużenia FUS wykazywana w PDP nie obejmuje całego zadłużenia, gdyż obliczana jest z uwzględnieniem konsolidacji zobowiązań w sektorze finansów publicznych. Eliminuje ona z PDP dług FUS wobec Skarbu Państwa z tytułu pożyczek, których łączna wartość na koniec 2014 r. wyniosła 39,8 mld zł.

- przekraczaniu upoważnień do dokonywania wydatków;
- niedochodzeniu należności budżetowych, w tym z tytułu odsetek od należności, których termin płatności upłynął;
- prowadzeniu ksiąg rachunkowych w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości;
- błędach w ewidencji księgowej, w tym polegających na klasyfikowaniu dowodów księgowych do niewłaściwego okresu sprawozdawczego, błędnej kwalifikacji transakcji w ramach klasyfikacji budżetowej i błędach formalnych zapisów księgowych;
- błędach w sprawozdaniach budżetowych;
- naruszaniu trybu przekazywania dotacji celowych, nieterminowym rozliczaniu dotacji oraz nieegzekwowaniu zwrotu niewykorzystanych dotacji;
- nieprzestrzeganiu przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz procedur wewnętrznych w postępowaniach o udzielanie zamówień publicznych.

Występowanie licznych przypadków nakładania na wykonawców kar umownych za nienależyte lub nieterminowe wykonanie postanowień umów świadczy o potrzebie zwiększenia nadzoru nad procesem wyboru wykonawców zlecanych zadań.

W świetle wyników kontroli istotne jest kontynuowanie działań o charakterze systemowym obejmujących:

- poprawę jakości prognozowania dochodów i wydatków budżetowych;
- przeprowadzenie w przewidywalnej perspektywie czasu przeglądu wydatków;
- reformę systemu podatkowego w celu jego uproszczenia i uodpornienia na oszustwa podatkowe;
- wzmocnienie systemu kontroli zarządczej, zwłaszcza mechanizmów kontroli oraz monitorowania i oceniania.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę wyeliminowania niespójności ustaw regulujących status kierownika urzędu administracji rządowej, w którym powołano dyrektora generalnego, z ustawą o finansach publicznych oraz uregulowania kwestii ustanowienia prezesów regionalnych izb obrachunkowych jako dysponentów trzeciego stopnia.

Realizacja założeń polityki pieniężnej

Ustalony w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2014*[7] *cel podstawowy, jakim było utrzymanie inflacji na poziomie* 2,5% z dopuszczalnym przedziałem odchyleń ± 1 punkt procentowy, nie został osiągnięty. Od stycznia do grudnia roczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI mierzony poprzez porównanie cen w miesiącu bieżącym do cen w analogicznym miesiącu roku poprzedniego), kształtował się na poziomie od 0,7% do – 1,0%, tj. poniżej dolnej granicy przedziału odchyleń. W całym II półroczu 2014 r. występowała deflacja, co spowodowało pogłębienie ujemnego odchylenia od celu inflacyjnego. Prognozowany przez NBP termin powrotu inflacji do przedziału odchyleń został przesunięty z 2015 r. na koniec 2017 r. Brak skuteczności w osiąganiu celu inflacyjnego był przede wszystkim wynikiem nieprzewidzianego, silnego spadku cen paliw, energii elektrycznej oraz cen żywności nieprzetworzonej, tj. czynników pozostających poza sferą oddziaływania polityki pieniężnej. Zmiany tych cen pozostawały pod wpływem silnego obniżenia cen surowców energetycznych i rolnych na rynkach światowych. Do spadku wskaźnika CPI poniżej celu i deflacji przyczyniły się także ostrożne decyzje Rady Polityki Pieniężnej (RPP) o wysokości stóp procentowych, podejmowane w latach ubiegłych między innymi pod wpływem przeszacowanych prognoz inflacji.

W 2014 r. RPP dokonała jednorazowej obniżki stóp procentowych, lecz pomimo tego ich realny poziom należał do najwyższych w Europie. Jednocześnie Zarząd NBP, zgodnie z *Założeniami*, stabilizował płynność sektora bankowego, efektywnie wykorzystując do tego operacje otwartego rynku, operacje depozytowo-kredytowe oraz system rezerwy obowiązkowej. Dzięki temu osiągnięto cel operacyjny ustalony w *Założeniach*, zgodnie z którym krótkoterminowa rynkowa stawka *POLONIA*[8] w 2014 r. kształtowała się w pobliżu stopy referencyjnej NBP. Biorąc jednak pod uwagę, że istotny wpływ zmiany stóp procentowych NBP uwidacznia się po upływie 4-6 kwartałów, podjęte działania nie przełożyły się w sposób istotny na kształtowanie się inflacji w 2014 r.

[7] Uchwała Rady Polityki Pieniężnej z dnia 3 września 2013 r. w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2014 (M.P. z 2013 r., poz. 779).

[8] Stawka POLONIA (ang. *Polish Overnight Average*) stanowi rzeczywiste średnie oprocentowanie krótkoterminowych niezabezpieczonych lokat międzybankowych na termin jednodniowy (*overnight*).

1.2. Finanse publiczne, instytucje finansowe

Najwyższa Izba Kontroli, poza kontrolą wykonania budżetu państwa w poszczególnych jego częściach, skontrolowała również zarządzanie przez Narodowy Bank Polski rezerwami dewizowymi. NIK przeprowadziła ponadto szereg kontroli dotyczących m.in. funkcjonowania systemu podatkowego, finansów jednostek samorządu terytorialnego, instytucji finansowych oraz funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej.

Po skontrolowaniu **przestrzegania praw podatników przez wybrane izby i urzędy skarbowe** NIK stwierdziła, że prawa podatników w Polsce określone w ustawie Ordynacja podatkowa i w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej w większości przypadków są przestrzegane. Postępowania podatkowe były, z nielicznymi wyjątkami, prowadzone terminowo, przy zapewnieniu podatnikom czynnego w nich udziału.

Naczelnicy kontrolowanych urzędów skarbowych działali z poszanowaniem interesów podatników, decydując o wykonaniu decyzji wymierzających podatek (ostatecznych i nieostatecznych) i zabezpieczeniu wykonania zobowiązania na majątku podatnika, a także decydując w sprawie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. NIK stwierdziła jednak, że w trzech z sześciu skontrolowanych izb skarbowych część postępowań odwoławczych prowadzono przewlekle, z naruszeniem zasady szybkości działania, co podważało zaufanie do organów podatkowych. Zmniejszał się odsetek decyzji uchylonych w postępowaniach odwoławczych i przez sądy administracyjne. Nadal jednak jakość decyzji była niezadowalająca. Znacznie zwiększył się odsetek decyzji organów pierwszej instancji, od których podatnicy złożyli odwołania. Główną przyczyną uchylania decyzji organów podatkowych pierwszej instancji były braki w postępowaniu dowodowym, co naruszało zasady ogólne postępowania podatkowego. Na wadliwość decyzji urzędniczych wpływ miały też braki kadrowe w urzędach i nadmierne obciążenie pracą.

Istotną przyczyną częstych i długotrwałych sporów między organami podatkowymi a podatnikami były nieprecyzyjne i nieprzejrzyste przepisy prawa podatkowego. W wielu przypadkach sądy administracyjne stwierdzały niezgodność przepisów krajowych z przepisami wspólnotowymi UE, a także niezgodność z Konstytucją RP. Liczne zmiany przepisów i wysoki poziom skomplikowania prawa podatkowego zwiększały ryzyko popełnienia błędów przez podatników, sprawiały także trudności organom podatkowym i skarbowym oraz sądom administracyjnym.

NIK skontrolowała też **funkcjonowanie systemu ochrony praw klientów podmiotów oferujących produkty i usługi na rynku finansowym w Polsce w latach 2011–2013**. Ochrona praw klientów podmiotów rynku finansowego nie była skuteczna, mimo że kontrolowane organy i instytucje prawidłowo wypełniały swoje obowiązki wynikające z przepisów prawa. Utrzymywał się wysoki odsetek wadliwych wzorców umów oraz systematycznie rosła liczba skarg na podmioty rynku finansowego, co wskazuje na niską efektywność prewencyjnego oddziaływania stosowanych instrumentów ochrony konsumentów. Właściwa była natomiast reakcja poszczególnych instytucji na stwierdzone nieprawidłowości. Podejmowały one działania w celu wyeliminowania niewłaściwych praktyk. Słabą stroną systemu, utrudniającą konsumentom szybkie uzyskanie pomocy, było rozproszenie i niejasny podział kompetencji między poszczególnymi organami i instytucjami odpowiedzialnymi za ochronę konsumentów. Istotną barierę w skutecznym dochodzeniu praw konsumentów stanowiło także niemal niefunkcjonujące sądownictwo polubowne. Brak skutecznej ochrony interesów klientów parabanków był wynikiem braku odpowiednich przepisów prawa, regulujących działanie tych podmiotów oraz nadzoru nad ich funkcjonowaniem, a także pasywności instytucji posiadających uprawnienia kontrolne wobec parabanków. Działalność kontrolna została zintensyfikowana dopiero po ujawnieniu problemów Amber Gold sp. z o.o. Wtedy także zostały zainicjowane działania legislacyjne w celu umożliwienia organom i instytucjom państwowym skuteczniejszej identyfikacji i reagowania na nieprawidłowości w działalności parabanków.

W 2014 r. w dalszym ciągu trwały prace legislacyjne nad założeniami do projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw, który zawiera rozwiązania w zakresie ograniczonej kontroli działalności firm pożyczkowych. Natomiast przygotowany w 2013 r. projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy Kodeks postępowania cywilnego, który wprowadza możliwość publicznego ostrzegania przez Prezesa UOKiK o podejrzeniu naruszenia zbiorowych interesów konsumentów w przypadku stosowania przez przedsiębiorcę praktyki (np. reklama wprowadzająca w błąd) skierowanej do szerokiego kręgu konsumentów, mogącej narazić konsumentów na poważne straty finansowe, został przyjęty przez Sejm RP w dniu 10 czerwca 2014 r.

NIK – jako naczelny organ kontroli państwowej – jest uprawniona do kontroli działalności Narodowego Banku Polskiego. W 2013 r. Izba skontrolowała **zarządzanie przez NBP rezerwami dewizowymi**. W badanym okresie (lata 2009 – I połowa 2013) wzrosły one blisko dwukrotnie – z 44 mld euro do 82 mld euro. Wzmacniało to wiarygodność Polski na arenie międzynarodowej. W 2014 r. kontynuowana była sprzedaż przez Ministra Finansów walut z funduszy unijnych na rynku walutowym, przy ograniczeniu sprzedaży

walut do NBP, co sprzyjało stabilizacji nadpłynności sektora bankowego. Sprzedaż netto walut obcych przez NBP (łączne saldo skupu i sprzedaży walut) spowodowała zmniejszenie skali nadpłynności w skali roku o 13,9%. Przyczyniło się to do zmniejszenia kosztów prowadzenia polityki pieniężnej. Równocześnie w 2014 r. nastąpiło wyraźne zwiększenie wyniku zarządzania rezerwami walutowymi (4,4 mld zł) ponad koszty prowadzenia polityki pieniężnej (3,4 mld zł). W tej sytuacji dotychczasowe niekorzystne kształtowanie się tych relacji zostało przełamane.

Bank centralny przyjął do realizacji wniosek NIK o uelastycznienie polityki lokowania złota dewizowego w instytucjach o najwyższym poziomie wiarygodności. W grudniu 2013 r. Zarząd NBP przywrócił możliwość dokonywania lokat zasobu złota dewizowego w sektorze bankowym. Od początku 2014 r. sukcesywnie zwiększano skalę inwestowania. Od końca września 2014 r. cały zasób złota został ulokowany. Uzyskane z tego tytułu efekty finansowe wyniosły w 2014 r. 15,8 mln zł.

NIK skontrolowała **funkcjonowanie instytucji gospodarki budżetowej** od ich powstania do 30 czerwca 2013 r. Ta nowa forma organizacyjno-prawna powołana do życia na mocy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych miała m.in. zastąpić funkcjonujące w Polsce od lat pięćdziesiątych gospodarstwa pomocnicze. Wprowadzona zmiana, pomimo organizacyjnego wyodrębnienia i nadania IGB osobowości prawnej, nie przyczyniła się do poprawy efektywności i przejrzystości finansów publicznych. Tym samym nie został osiągnięty jeden z zasadniczych celów nowelizacji ustawy o finansach publicznych. W badanym okresie następowało sukcesywne pogarszanie się efektywności działalności IGB powstałych w wyniku przekształcenia gospodarstw pomocniczych. Instytucje te ponosiły straty powodujące istotne uszczuplanie ich majątku, a w przypadku jednej z nich konieczność likwidacji przez włączenie w struktury innej instytucji. Negatywny wpływ na efektywność działania tych instytucji miały także nieprawidłowości w zakresie zarządzania.

NIK, badając **sytuację finansową Samorządu Województwa Mazowieckiego**, stwierdziła, że trudna sytuacja finansowa tego województwa spowodowana była z jednej strony zmniejszeniem się potencjału dochodowego, a z drugiej niewystarczającą redukcją wydatków województwa. Zarząd Województwa Mazowieckiego w niewielkim jednak stopniu mógł przeciwdziałać zmniejszaniu się dochodów, natomiast miał istotny wpływ na poziom wydatków.

Zdaniem NIK Zarząd Województwa Mazowieckiego ustalił dochody na rok 2013 z pominięciem zasady ostrożnego planowania. W czwartym kwartale 2012 r. pojawiły się poważne symptomy spowolnienia gospodarczego, a prognozy makroekonomiczne na rok 2013 zostały znacząco obniżone przez najważniejsze krajowe i międzynarodowe instytucje zajmujące się analizami gospodarczymi, w tym przez Komisję Europejską i Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. W związku z tym znacznie wzrosło ryzyko zmniejszenia dochodów własnych województwa, w których największy udział mają wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych, bardzo podatne na zmianę koniunktury. Mimo tych sygnałów w uchwale budżetowej na 2013 r. Zarząd Województwa Mazowieckiego przyjął bardzo optymistyczną prognozę dochodów, konsekwencją czego było zaplanowanie wydatków przewyższających możliwości finansowe województwa. Zarząd podjął wprawdzie w 2013 r. starania mające na celu zmniejszenie wpłaty do budżetu państwa przeznaczonej na część regionalną subwencji ogólnej dla województw i pozyskanie pożyczki ze Skarbu Państwa w celu sfinansowania zobowiązań z tytułu tej wpłaty oraz w ostatnich miesiącach roku ograniczył wydatki. Jednak działania te nie były wystarczające, by zapobiec powstaniu zobowiązań wymagalnych.

Celem kontroli **prawidłowości i skuteczności realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego podatków lokalnych oraz dochodów z majątku** była ocena działalności jednostek samorządu terytorialnego w kontrolowanym obszarze, w szczególności pod kątem: prawidłowości wymiaru podatków lokalnych oraz stosowania ulg podatkowych, skuteczności i poprawności egzekwowania zaległości podatkowych oraz prawidłowości i skuteczności realizacji dochodów z majątku.

NIK pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, oceniła działania objętych kontrolą gmin w celu prawidłowej i skutecznej realizacji badanych dochodów. Gminy uchwaliły akty prawa miejscowego dotyczące wysokości stawek podatków i opublikowały je (z wyjątkiem jednej) z odpowiednim wyprzedzeniem. Większość z nich rzetelnie aktualizowała ewidencję podatników oraz weryfikowała poprawność danych zawartych w informacjach i deklaracjach składanych przez podatników. Dochody z majątku planowano na ogół rzetelnie, w większości przypadków przy udziale planów wykorzystania zasobu nieruchomości. Większość gmin (16 z 28) wywiązała się z obowiązku opracowania planów wykorzystania zasobu nieruchomości, mających istotne znaczenie dla racjonalnej gospodarki w tym zakresie.

Część działań gmin była jednak nieprawidłowa. Nieprawidłowości wystąpiły przy wymiarze podatku, egzekwowaniu zaległości, stosowaniu ulg podatkowych oraz przy realizacji dochodów z majątku. W większości powyższych obszarów działalności nieprawidłowości występowały powszechnie, choć ich skala w poszczególnych kontrolowanych gminach była zróżnicowana.

III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Podczas kontroli **działań promocyjnych wybranych miast na prawach powiatu** NIK stwierdziła, że większość kontrolowanych jednostek była przygotowana organizacyjnie i kadrowo do prowadzenia marketingu terytorialnego.

Z analizy sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego dokonanej przez Ministerstwo Finansów za lata 2005–2010 wynikało, że wydatki jst na promocję wzrosły w tym okresie sześciokrotnie (ze 109 mln zł do 651 mln zł). Największy wzrost zanotowano w miastach na prawach powiatu i w województwach – odpowiednio o 654% i o 781%.

W latach 2011–2013 spośród miast na prawach powiatu najwięcej na promocję przeznaczyły: Warszawa (85,8 mln zł), Gdańsk (59,3 mln zł), Bydgoszcz (52,6 mln zł), Łódź (49,1 mln zł) i Gdynia (46,3 mln zł).

Przyjęte w urzędach miast rozwiązania sprzyjały prawidłowej realizacji zadań i wdrażaniu projektów promocyjnych. Wyniki kontroli wykazały jednak istotne nieprawidłowości w obszarze zlecania usług promocyjnych podmiotom zewnętrznym. Stwierdzono szereg naruszeń przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, w tym nadrzędnej dla sektora finansów publicznych zasady zachowania uczciwej konkurencji. Izba dostrzega konieczność wzmocnienia kontroli zarządczej w tym zakresie. Jednym z wykorzystywanych narzędzi może być ukierunkowanie w większym stopniu audytów i kontroli wewnętrznych na działalność marketingową miasta. W połowie skontrolowanych miast cele w zakresie promocji zostały określone w Strategiach Promocji (Marki). Były one spójne z celami i kierunkami działań wyznaczonymi w innych dokumentach o charakterze strategicznym na poziomie miast i województw. Dobrą praktyką było też dokonywanie uprzednio analiz, celem wyznaczenia pożądanych wskaźników oraz sposobu ich pomiaru.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli, pogrupowanych tematycznie:

1. *Zarządzanie przez Narodowy Bank Polski rezerwami dewizowymi* (P/13/041/KBF)
2. *Prawidłowość i skuteczność realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego podatków lokalnych oraz dochodów z majątku* (P/14/005/KAP)
3. *Zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług* (P/13/042/KBF)
4. *Opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych związanych z nieruchomościami w województwie kujawsko-pomorskim* (P/13/139/LBY)
5. *Sprawowanie przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego nadzoru nad korzystaniem przez organizacje pożytku publicznego z jednoprocentowego odpisu od podatku dochodowego od osób fizycznych* (I/13/002/KPS)
6. *Działania promocyjne wybranych miast na prawach powiatu* (P/14/068/LBY)
7. *Sytuacja finansowa Samorządu Województwa Mazowieckiego* (I/14/003/KBF)
8. *Przychody nieznajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzące ze źródeł nieujawnionych w województwie świętokrzyskim* (P/13/148/LKI)
9. *Funkcjonowanie instytucji gospodarki budżetowej* (P/13/037/KBF)
10. *Funkcjonowanie systemu ochrony praw klientów podmiotów rynku finansowego* (P/13/038/KBF)
11. *Egzekwowanie przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych* (I/14/001/KBF)
12. *Przestrzeganie praw podatników przez wybrane urzędy skarbowe i izby skarbowe* (P/13/039/KBF)
13. *Udzielanie dotacji Świętokrzyskiemu Ośrodkowi Doradztwa Rolniczego w Modliszewicach przez wojewodę świętokrzyskiego w latach 2009–2012* (I/14/004/LKI)

Zarządzanie przez Narodowy Bank Polski rezerwami dewizowymi

Departament Budżetu i Finansów

P/13/041

CEL OGÓLNY

Ocena efektywności i bezpieczeństwa zarządzania rezerwami dewizowymi w okresie od początku 2009 r. do połowy 2013 r. Badaniami objęto kształtowanie poziomu rezerw dewizowych, zapewnienie ich bezpieczeństwa i płynności oraz efektywność realizacji strategii zarządzania rezerwami dewizowymi.

ZAKRES PODMIOTOWY

Narodowy Bank Polski (NBP).

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Rezerwy dewizowe odgrywają ważną rolę w zapewnieniu stabilności finansów państwa. Służą przede wszystkim zapewnieniu wiarygodności finansowej kraju, w tym płynności płatniczej, obniżają koszty finansowania na rynkach globalnych i ograniczają ryzyko gwałtownego odpływu kapitału. Mogą być również wykorzystane do stabilizowania kursu waluty krajowej poprzez interwencje na rynku walutowym. Lokowanie rezerw stanowi podstawowe źródło przychodów Narodowego Banku Polskiego. Prawidłowe zarządzanie rezerwami dewizowymi, w tym zapewnienie bezpieczeństwa i płynności zgromadzonych środków, ma kluczowe znaczenie dla właściwej realizacji tych zadań.

SYNTEZA

NIK – jako naczelny organ kontroli państwowej – jest uprawniona do kontroli działalności Narodowego Banku Polskiego. W 2013 r. Izba skontrolowała zarządzanie przez NBP rezerwami dewizowymi. W badanym okresie (lata 2009 – I połowa 2013) wzrosły one blisko dwukrotnie – z 44 mld euro do 82 mld euro. Wzmacniało to wiarygodność Polski na arenie międzynarodowej. Poziom rezerw, mierzony wskaźnikami adekwatności stosowanymi przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy, zapewniał bezpieczeństwo finansowe kraju. W razie potrzeby pozwalał na pokrycie wartości sześciomiesięcznego importu lub spłaty krótkoterminowego zadłużenia kraju. Głównym powodem wzrostu rezerw był napływ do Polski funduszy unijnych. Ich zamiana na złote, dokonywana przez Ministra Finansów w NBP, spowodowała dodatkową emisję pieniądza. W efekcie ponad siedmiokrotnie wzrosła nadpłynność sektora bankowego. NBP musiał ją absorbować, emitując bony pieniężne w operacjach otwartego rynku, aby nie dopuścić do spadku krajowych krótkoterminowych stóp procentowych poniżej stopy referencyjnej NBP. Od 2012 r. koszty polityki pieniężnej przewyższały wynik z lokowania rezerw. NIK wniosła o wypracowanie przez NBP i Ministra Finansów zasad skupu walut, pozwalających na ograniczenie wzrostu rezerw, w sytuacji gdy nie jest to niezbędne z uwagi na sytuację gospodarczą kraju. W 2014 r. kontynuowana była sprzedaż przez Ministra Finansów walut z funduszy unijnych na rynku walutowym, przy ograniczeniu sprzedaży walut do NBP, co sprzyjało stabilizacji nadpłynności sektora bankowego. Sprzedaż netto walut obcych przez NBP (łączne saldo skupu i sprzedaży walut) spowodowała zmniejszenie skali nadpłynności w skali roku o 13,9%. Przyczyniło się to do zmniejszenia kosztów prowadzenia polityki pieniężnej. Równocześnie w 2014 r. nastąpiło wyraźne zwiększenie wyniku zarządzania rezerwami walutowymi (4,4 mld zł) ponad koszty prowadzenia polityki pieniężnej (3,4 mld zł). W tej sytuacji dotychczasowe niekorzystne kształtowanie się tych relacji zostało przełamane.

We wszystkich latach objętych kontrolą, z wyjątkiem 2011 r., NBP osiągnął dodatnią efektywność z inwestowania rezerw, mierzoną poprzez porównanie rzeczywistych stóp zwrotu do stóp zwrotu ustalonego portfela porównawczego. W celu zwiekszenia dochodowości rezerw, dbając o ich bezpieczeństwo, NBP rozpoczął w 2012 r. dywersyfikację struktury walutowej i inwestycyjnej rezerw, inwestując w meksykańskie i brazylijskie papiery rzadowe oraz korporacyjne papiery amerykańskie. Od 2010 r. w czasie destabilizacji na rynkach finansowych NBP zaprzestał lokowania 98 ton złota dewizowego i nie uzyskiwał z tego tytułu przychodów, ponosząc równocześnie koszty jego przechowywania w Banku Anglii. Było to spowodowane zawężeniem kręgu kontrahentów wyłącznie do międzynarodowych instytucji finansowych i zmniejszeniem horyzontu czasowego w lokowaniu rezerw złota do 12 miesięcy. Bank centralny przyjął do realizacji wniosek NIK o uelastycznienie polityki lokowania złota dewizowego w instytucjach o najwyższym poziomie wiarygodności. W grudniu 2013 r. Zarząd NBP przywrócił możliwość dokonywania lokat zasobu złota dewizowego w sektorze bankowym. Od początku 2014 r. sukcesywnie zwiększano skalę inwestowania. Od końca września 2014 r. cały zasób złota został ulokowany. Uzyskane z tego tytułu efekty finansowe wyniosły w 2014 r. 15,8 mln zł.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Rozważenie uelastycznienia polityki lokowania złota dewizowego w instytucjach finansowych o najwyższym poziomie wiarygodności. W grudniu 2013 r. Zarząd NBP zrealizował ten wniosek i przywrócił możliwość dokonywania lokat złota dewizowego. Od początku 2014 r. sukcesywnie zwiększano skalę inwestowania. Od końca września 2014 r. cały zasób złota dewizowego został przez NBP ulokowany na rynkach finansowych.

Prawidłowość i skuteczność realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego podatków lokalnych oraz dochodów z majątku

Departament Administracji Publicznej

P/14/005

CEL OGÓLNY

Celem kontroli NIK była ocena działalności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie prawidłowości i skuteczności pozyskiwania dochodów własnych z wybranych podatków lokalnych (podatek od nieruchomości i podatek od środków transportowych) oraz dochodów z majątku. W szczególności ocenie poddano:

- prawidłowość wymiaru podatków lokalnych;
- skuteczność i poprawność egzekwowania zaległości podatkowych;
- prawidłowość stosowania ulg podatkowych;
- prawidłowość i skuteczność realizacji dochodów z majątku, w tym rzetelność ich planowania.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w 28 jednostkach na terenie sześciu województw (łódzkiego, mazowieckiego, opolskiego, podlaskiego, podkarpackiego i śląskiego), w tym w 12 gminach miejskich oraz 16 gminach miejsko-wiejskich.

KONTEKST PRAWNO--EKONOMICZNY

Dochody własne stanowią niezbędną podstawę działalności finansowej gmin. Polityka finansowa jednostki samorządu terytorialnego (jst) polega na pozyskiwaniu odpowiednich środków finansowych, które umożliwiają realizację nałożonych na nią zadań. W istotę samorządu terytorialnego jest wpisana zasada samodzielności. W wymiarze praktycznym samodzielność gminy jest determinowana posiadaniem przez nią środków finansowych i majątku służącego do wykonywania zadań. Samodzielność finansowa gmin jest wyznaczana między innymi udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem. Skuteczność realizacji dochodów własnych przesądza o samodzielności ekonomicznej jst i ma zasadnicze znaczenie przy konstruowaniu jej budżetu. Ustawa o finansach publicznych (ufp) wprowadziła m.in. dwie ważne regulacje wpływające w istotny sposób na konstruowanie budżetów jst oraz na limity określające możliwość zaciągania zobowiązań.

SYNTEZA

Gminy uchwaliły akty prawa miejscowego dotyczące wysokości stawek podatków oraz opublikowały je (z wyjątkiem jednej) – z odpowiednim wyprzedzeniem do daty wejścia w życie – w dziennikach urzędowych. Wywiązały się także z obowiązku przedłożenia powyższych uchwał właściwej Regionalnej Izbie Obrachunkowej (wszystkie) oraz właściwym wojewodom (z wyjątkiem jednej). We wszystkich objętych kontrolą gminach ich rady określiły szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg cywilnoprawnych.

Gminy (z wyjątkiem jednej) posiadały wymagane przepisami prawa systemy informatyczne do prowadzenia ewidencji podatkowej, które umożliwiały eksportowanie danych z ewidencji w formacie umożliwiającym ich porównanie z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków. Większość kontrolowanych gmin rzetelnie aktualizowała ewidencję podatników podatku od środków transportowych (z wyjątkiem dwóch) oraz podatku od nieruchomości (19 z 28 gmin). Także większość gmin (19 z 28) prawidłowo weryfikowała poprawność danych zawartych w informacjach i deklaracjach składanych przez podatników, niezbędnych do prawidłowego wymiaru podatku.

Dochody z majątku były planowane w latach 2012–2014 (I półrocze), poza incydentalnymi przypadkami, rzetelnie. Większość gmin (16 z 28) wywiązała się z obowiązku opracowania planów wykorzystania zasobu nieruchomości, mających istotne znaczenie dla racjonalnej gospodarki w tym zakresie.

Część działań gmin była nieprawidłowa, a niektóre z tych działań prowadzone były w sposób mogący podważać zaufanie obywateli do organów podatkowych. Nieprawidłowości wystąpiły przy wymiarze podatku, egzekwowaniu zaległości, stosowaniu ulg podatkowych oraz przy realizacji dochodów z majątku. W większości powyższych obszarów działalności nieprawidłowości występowały powszechnie, choć ich skala w poszczególnych kontrolowanych gminach była różna. Tylko w przypadku jednej z 28 jednostek objętych kontrolą skala stwierdzonych nieprawidłowości uzasadniała sformułowanie oceny negatywnej.

Negatywnymi skutkami stwierdzonych nieprawidłowości, obok naruszenia prawa, były uszczuplenia w dochodach gmin z tytułu badanych podatków (2.155,9 tys. zł), a także negatywny odbiór społeczny takich zjawisk jak: unieważnianie przez organy nadzoru uchwał z powodu promowania zwolnieniami podatkowymi określonych podmiotów, dowolne wydawanie decyzji w sprawach ulg podatkowych według niejasnych, niejednolitych zasad oraz opieszałość bądź odstępowanie od egzekucji podatkowej.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

W celu prawidłowego i skutecznego realizowania przez gminy podatków lokalnych oraz dochodów z majątku, w ocenie NIK, konieczne jest:

- Zapewnienie przez gminy rozwiązań organizacyjnych i prawnych, które umożliwią:
  - bieżącą weryfikację zaległości podatkowych oraz terminowe i rzetelne podejmowanie czynności sprawdzających, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia zabezpieczenia należnych budżetowi gminy wpływów;
  - pełne wykorzystanie potencjału dochodowego m.in. poprzez wyegzekwowanie od wszystkich podatników, u których wystąpiły okoliczności skutkujące powstaniem obowiązku podatkowego, wymaganych deklaracji i informacji podatkowych;
  - rzetelność w procesie udzielania ulg podatkowych;
  - wywiązywanie się rad gmin z ustawowego obowiązku podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu.
- Zapewnienie przez Ministra Finansów funkcjonowania spójnego i skutecznego systemu informatycznego wspierającego porównywanie danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków z danymi z ewidencji podatkowej nieruchomości, w celu umożliwienia wywiązywania się gmin z tego obowiązku, który został nałożony § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości.

Zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług

Departament Budżetu i Finansów

P/13/042

CEL OGÓLNY

Ocena działań wybranych urzędów skarbowych i urzędów kontroli skarbowej w zwalczaniu oszustw w podatku od towarów i usług. Ocenie podlegało także wykonywanie przez Ministra Finansów nadzoru nad organami podatkowymi i organami kontroli skarbowej w sprawach podatku od towarów i usług.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola była przeprowadzona w Ministerstwie Finansów, pięciu z 16 urzędów kontroli skarbowej, 9 z 400 urzędów skarbowych, w tym w pięciu z 20 wyspecjalizowanych urzędów skarbowych obsługujących wyłącznie niektóre kategorie podatników, na terenie pięciu województw.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Dochody z podatku od towarów i usług są głównym źródłem dochodów budżetu państwa. W 2011 r. dochody z VAT stanowiły 43,5% dochodów budżetu państwa, w 2012 r. – 41,7% i 40,6% w 2013 r. Kontrole urzędów kontroli skarbowej i urzędów skarbowych ujawniają występowanie na szeroką skalę zjawiska unikania zapłaty zobowiązań podatkowych z tytułu podatku od towarów i usług. Organy podatkowe i skarbowe wymierzają należne kwoty w wydawanych decyzjach, ale dłużnikom w znacznym stopniu udaje się uniknąć ich zapłaty.

Oszustwa w VAT polegają na prowadzeniu niezgłoszonej działalności gospodarczej (bez odprowadzania VAT), zaniżaniu kwot należnego VAT, wyłudzaniu zwrotów VAT. Mało skuteczne ich zwalczanie utwierdza oszustów w bezkarności, powoduje bezpodstawne wzbogacenie, osłabia konstytucyjną zasadę państwa prawa, powoduje naruszanie zasady sprawiedliwości podatkowej. Utrzymywanie się znacznych rozmiarów oszustw w VAT prowadzi w dłuższej perspektywie do zakłóceń w przebiegu powiązań gospodarczych. Podmioty dokonujące oszustw wprowadzają na rynek towary lub usługi nieopodatkowane (lub niżej opodatkowane), a transakcje takie stanowią nieuczciwą konkurencję dla przedsiębiorców rozliczających się z danin publicznych.

Uchylanie się od podatku VAT występuje w całej Unii Europejskiej. Rada Unii Europejskiej, mając na uwadze, że zwalczanie uchylania się od podatku od wartości dodanej wymaga ścisłej współpracy między właściwymi organami każdego państwa członkowskiego, przyjęła rozporządzenie w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej.

SYNTEZA

Organy kontroli skarbowej oraz organy podatkowe nie przeciwdziałały wystarczająco skutecznie oszustwom podatkowym w VAT. Świadczą o tym: rosnące kwoty uszczupleń w VAT i jednocześnie niski poziom odzyskiwanych przez Skarb Państwa kwot z wydanych decyzji pokontrolnych, narastająca skala oszustw podatkowych, gwałtowny wzrost zaległości podatkowych w VAT i niewystarczająca szybkość reakcji na pojawiające się zagrożenia.

Decyzje i polecenia Ministra Finansów zaktywizowały podległe organy do kontroli obrotu towarami wrażliwymi oraz wymierzenia należnych podatków. Wyniki kontroli organów podatkowych oraz organów kontroli skarbowej ujawniły znaczne rozmiary uszczuplania dochodów państwa z VAT.

NIK w wyniku kontroli ujawniła szereg nieprawidłowości, tj.: niewystarczającą szybkość reakcji na pojawiające się zagrożenia; rosnące kwoty uszczupleń VAT i jednocześnie niski poziom odzyskiwanych przez Skarb Państwa kwot z wydanych decyzji pokontrolnych; niski poziom wydawanych przez organy kontroli skarbowej i organy podatkowe decyzji wymiarowych, co oznacza, że rósł udział decyzji uchylonych w toku prowadzonych przez izby skarbowe postępowań odwoławczych. Głównymi przyczynami uchylania decyzji organów pierwszej instancji było niepełne lub nieprawidłowe udokumentowanie stanu faktycznego dotyczącego kontrolowanych podatników; 8 z 9 kontrolowanych urzędów skarbowych nie wypełniało rzetelnie ustawowego obowiązku w zakresie wykreślania podatników z odpowiednich rejestrów. Dwa z dziewięciu kontrolowanych urzędów skarbowych nieterminowo odpowiadały na wnioski państw członkowskich UE o zbadanie transakcji u wskazanych podatników. NIK podkreśla, że szybkie uzyskiwanie informacji o rzetelności rozliczeń kontrahentów z innych krajów UE ma istotne znaczenie dla skutecznego rozpoznawania i zwalczania oszustw podatkowych, mających często charakter transgraniczny.

Skala ujawnionych w wyniku kontroli organów kontroli skarbowej i organów podatkowych nieprawidłowości oraz niska skuteczność obowiązujących rozwiązań mających przeciwdziałać oszustwom podatkowym skłoniły Ministra Finansów do przygotowania zmian w ustawie o podatku od towarów i usług oraz ordynacji podatkowej.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

- Szybsze wprowadzanie rozwiązań ułatwiających zwalczanie oszustw w VAT, które sprawdziły się w innych krajach, w tym rozważenie przyspieszenia prac nad wprowadzeniem w Polsce modelu hurtowni danych VAT opartych na Jednolitym Pliku Audytowym.
- Szersze wykorzystywanie instrumentów współpracy międzynarodowej na etapie rozpoznawania zagrożeń, typowania podmiotów do kontroli oraz prowadzenia kontroli.
- Zintensyfikowanie współpracy między służbami podległymi Ministrowi Finansów oraz z organami ścigania.
- Szybsze pozyskiwanie oraz przetwarzanie danych z wykorzystaniem technik informatycznych przy planowaniu oraz prowadzeniu kontroli.
- Kontynuowanie szkoleń inspektorów kontroli skarbowej i pracowników urzędów skarbowych w zakresie wiedzy i umiejętności w zwalczaniu oszustw podatkowych.
- Poprawa skuteczności odzyskiwania należnych kwot wymierzonych w decyzjach pokontrolnych.

Opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych związanych z nieruchomościami w województwie kujawsko-pomorskim

Delegatura w Bydgoszczy

P/13/139

CEL OGÓLNY

Ocena działań wybranych urzędów skarbowych województwa kujawsko-pomorskiego podejmowanych dla zapewnienia zgodnego z przepisami prawa podatkowego opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych przychodów i dochodów z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych związanych z nieruchomościami, a w szczególności:

- skuteczności egzekwowania od podatników, w tym uchylających się od opodatkowania, wynikających z prawa podatkowego obowiązków związanych z odpłatnym zbyciem nieruchomości i praw majątkowych,
- prowadzenia czynności z zachowaniem zasady praworządności oraz pogłębienia zaufania do organów podatkowych, w tym poprzez zapewnienie jednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w 7 z 22 urzędów skarbowych województwa kujawsko-pomorskiego, zajmujących się obsługą osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej. Badaniami kontrolnymi objęto pięć urzędów skarbowych zaliczanych do tzw. urzędów dużych (Pierwszy US w Bydgoszczy, Trzeci US w Bydgoszczy, Pierwszy US w Toruniu, Drugi US w Toruniu, US we Włocławku), jeden średni urząd skarbowy (US w Świeciu) oraz jeden mały urząd skarbowy (US w Tucholi).

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Zasadniczym aktem prawnym normującym badaną problematykę jest ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (ustawa o PIT). W art. 10 ust.1 pkt 8 ww. ustawy jako jedno ze źródeł uzyskania przychodów określone zostało odpłatne zbycie nieruchomości lub ich części, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego lub użytkowego oraz prawa do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej i prawa wieczystego użytkowania gruntu, jeżeli to zbycie nie następuje w wykonaniu działalności gospodarczej i zostało dokonane przed upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym nastąpiło nabycie lub wybudowanie. W praktyce kwestia właściwego określenia chwili nabycia lub wybudowania nieruchomości i określonych praw majątkowych budzi spore wątpliwości, zwłaszcza gdy w pięcioletnim okresie poprzedzającym zbycie nastąpiły zmiany stanu faktycznego lub prawnego (np. zniesienia współwłasności, zmiany formy prawnej lub wybudowanie budynku na gruncie nabytym uprzednio). Zasady rozliczania, wysokość opodatkowania i możliwość skorzystania z ulg podatkowych zależą od daty nabycia (wybudowania) zbywanej nieruchomości lub prawa majątkowego. To wynik dwóch zmian ustawy o PIT, z których jedna weszła w życie dnia 1 stycznia 2007 r., a druga dnia 1 stycznia 2009 r. Konsekwencją powyższego jest jednoczesne obowiązywanie w latach 2009–2011 trzech odmiennych regulacji dotyczących opodatkowania zbycia nieruchomości i praw majątkowych związanych z nieruchomościami. Dokonane w ostatnich latach kilkukrotne, zasadnicze zmiany przepisów regulujących kwestie opodatkowania odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych związanych z nieruchomościami spowodowały liczne wątpliwości interpretacyjne związane z ich zastosowaniem.

SYNTEZA

Urzędy skarbowe województwa kujawsko-pomorskiego podejmowały w latach 2009–2013 (I półrocze) szeroko zakrojone działania na rzecz zgodnego z przepisami prawa podatkowego opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych przychodów i dochodów z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych. Część z tych działań okazała się jednak nieskuteczna, a niektóre – w ocenie NIK – prowadzone były w sposób pogłębiający nieufność obywateli do organów podatkowych. W wyniku kontroli wykazano m.in. praktykę podejmowania przez urzędy skarbowe zbyt późnej weryfikacji rozliczeń podatników. Stwierdzono przy tym wyraźną zależność momentu rozpoczęcia czynności sprawdzających od wielkości urzędu skarbowego. Podejmowanie weryfikacji po upływie 4 i więcej lat od daty transakcji podlegającej opodatkowaniu spowodowało, że części należności podatkowych nie udało się przed przedawnieniem przypisać lub wyegzekwować. Skarb Państwa utracił w ten sposób 462,3 tys. zł.

Kontrola wykazała ponadto nierzetelne przeprowadzenie 10% czynności sprawdzających, polegające na pomijaniu istotnych okoliczności stanu faktycznego oraz niewłaściwym stosowaniu przepisów ustawy o PIT, co w niektórych przypadkach doprowadziło do niestwierdzenia zaniżenia lub zawyżenia zobowiązania podatkowego.

Barierą w uzyskaniu wyższej skuteczności w egzekwowaniu od podatników, w tym uchylających się od opodatkowania, obowiązków związanych z odpłatnym zbyciem nieruchomości i praw majątkowych było niedostosowanie udostępnionej przez Ministra Finansów elektronicznej bazy CZM do potrzeb urzędów skarbowych. Narzędzie to, służące m.in. wymianie informacji między urzędami w celu zidentyfikowania podlegających opodatkowaniu transakcji zbycia nieruchomości, posiadało szereg ograniczeń, istotnie utrudniających analizę wprowadzonych do niej danych. Mogło to skutkować pominięciem części informacji przy dokonywanych analizach, a w konsekwencji umożliwić niektórym podatnikom uchylenie się od podatku. O niskiej przydatności bazy CZM świadczy również fakt prowadzenia przez część urzędów skarbowych listownej wymiany danych na temat transakcji podlegających opodatkowaniu, obok wymiany elektronicznej w ramach CZM. Skuteczny wymiar podatku utrudniały również nierzetelność i opóźnienia w przekazywaniu informacji o transakcjach między urzędami skarbowymi, a nawet komórkami w ramach jednego urzędu.

Istotnym problemem – zarówno dla podatników, jak i pracowników US – była właściwa interpretacja bardzo skomplikowanych i zmieniających się w krótkim czasie przepisów regulujących kwestie opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych. Miało to bezpośredni wpływ na treść dokonywanych rozstrzygnięć.

Zmienność wykładni w czasie i niejednolita interpretacja tych samych norm przez różne organy podatkowe działające na terenie województwa doprowadziły do sytuacji nierównego traktowania podatników, co stwarza wrażenie niekompetencji i dążenia do nadmiernego fiskalizmu. Obok powyższego następujące działania i zaniechania urzędów skarbowych, stwierdzone w toku niniejszej kontroli, w istotny sposób – w ocenie NIK – podważają zaufanie obywateli do organów podatkowych:

- pobieranie podatków przedawnionych;
- podejmowanie czynności weryfikacyjnych w roku przedawnienia zobowiązania podatkowego, skutkujące istotnym wzrostem przypisanych podatnikowi odsetek;
- niewzywanie na czynności sprawdzające podatników, co do których analizy wstępne wskazują na zawyżenie zadeklarowanego zobowiązania podatkowego;
- wzywanie podatników do skorygowania zeznania zamiast dokonywania korekt deklaracji z urzędu.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

- Zapewnienie przez Ministra Finansów funkcjonowania spójnego i skutecznego systemu informatycznego wspierającego gromadzenie i przekazywanie lub nieograniczony lokalnie dostęp do informacji o odpłatnym zbyciu nieruchomości i praw majątkowych. Minister Finansów poinformował NIK o planach utworzenia centralnego rejestru gromadzącego informacje pochodzące z aktów notarialnych, do którego będą miały dostęp wszystkie urzędy skarbowe.
- Podjęcie przez Ministra Finansów skutecznych działań mających na celu jednolite stosowanie prawa podatkowego przez podległą administrację podatkową.
- Podjęcie przez dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy działań mających na celu ujednolicenie procedury przesyłania i analizowania informacji o transakcjach zbycia nieruchomości oraz usprawnienie komunikacji między podległymi urzędami skarbowymi w tym zakresie.
- Zorganizowanie pracy w urzędach skarbowych umożliwiające bieżącą weryfikację rozliczeń podatników i przekazywanie informacji między urzędami oraz ograniczenie do minimum spraw rozpatrywanych w roku przedawnienia zobowiązania podatkowego.
- Konieczność poprzedzania zmian w prawie podatkowym szczegółowymi analizami dotychczasowych i planowanych rozwiązań. Należy dążyć do ograniczenia częstotliwości zmian i upraszczania regulacji, tak aby ich wykładnia była zrozumiała zarówno dla organów podatkowych będących wykonawcami prawa podatkowego, jak i dla przeciętnego podatnika.

Sprawowanie przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego nadzoru nad korzystaniem przez organizacje pożytku publicznego z jednoprocentowego odpisu od podatku dochodowego od osób fizycznych

Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

I/13/002

CEL OGÓLNY

Ocena sprawowania przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego nadzoru nad funkcjonowaniem systemu jednoprocentowego odpisu od podatku dochodowego od osób fizycznych oraz wykorzystaniem środków z odpisu przez organizacje pożytku publicznego.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej oraz 13 organizacjach pożytku publicznego.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Regulacje prawne w obszarze działalności pożytku publicznego, jako warunek posiadania statusu organizacji prowadzącej działalność w tym obszarze, stawiają m.in. prowadzenie jej na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy podmiotów pod warunkiem, że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną. Naczelnik urzędu skarbowego jest zobowiązany do przekazania OPP zbiorczej informacji o danych identyfikacyjnych i wysokości kwoty przekazanej na rzecz tej organizacji oraz przeznaczeniu kwoty (tzw. cel szczegółowy), jeżeli podatnik wyraził zgodę na przekazanie tych danych lub wskazał ten cel. OPP nie ma jednak obowiązku wykorzystania tych środków na konkretny cel wskazany przez podatnika w zeznaniu podatkowym. Mechanizm odpisu w odniesieniu do celu szczegółowego jest więc nieprzejrzysty, marginalizuje bowiem prawo obywateli deklarujących przekazanie odpisu wskazanej OPP na konkretny cel do realizacji tej woli. Ostateczną decyzję o tym, na jaki cel zostaną one wydatkowane, podejmuje jednak sama organizacja, o ile cel ten mieści się w ogólnie zakreślonej normie ustawowej.

SYNTEZA

W ocenie NIK regulacje prawne określające system nadzoru nad działalnością pożytku publicznego nie dają ministrowi właściwemu ds. zabezpieczenia społecznego wystarczająco skutecznych narzędzi do przeprowadzania kontroli prawidłowości korzystania przez OPP ze środków jednoprocentowego odpisu od podatku dochodowego od osób fizycznych. Minister korzystał, co oceniono pozytywnie, z ustawowych uprawnień do przeprowadzania i zlecania kontroli w OPP, analizował sprawozdania składane przez organizacje oraz w związku z wynikami tej analizy wzywał do przedstawienia wyjaśnień.

Wyniki kontroli wykazały, że główną przeszkodą w zapewnieniu skuteczności kontroli jest brak prawnego obowiązku wyodrębniania przez OPP przychodów z odpisu w ewidencji finansowo-księgowej oraz kosztów ponoszonych z tych środków. W sytuacji, w której ustalony przez ministra wzór sprawozdania merytorycznego z działalności OPP przewiduje wykazywanie danych o sposobie wydatkowania środków z odpisu, niekonsekwencja ustawodawcy skutkuje nierzetelnością sprawozdań, ponieważ OPP nie mają prawnego obowiązku gromadzenia danych niezbędnych do wykazania w sprawozdaniu. Niezgodności w upublicznionych sprawozdaniach za lata 2011–2012 NIK stwierdziła w 40% i w 28% badanej próby dokumentów. Niektóre OPP dokonały wyodrębnienia przychodów i kosztów z odpisu w ewidencji z własnej inicjatywy. W warunkach braku takiego obowiązku, NIK oceniła to działanie jako pożądane z punktu widzenia zapewnienia przejrzystości wydatkowania środków z odpisu na wskazane przez podatników cele.

Skuteczność nadzoru ministra nad korzystaniem przez OPP ze środków odpisu obniżały też inne przyczyny, leżące po jego stronie, np.: ustalenie wzoru sprawozdania merytorycznego w sposób budzący liczne wątpliwości organizacji pożytku publicznego i niepodejmowanie działań w celu zmiany tego stanu, a także niewprowadzenie do architektury aplikacji System sprawozdań OPP mechanizmów weryfikujących poprawność wprowadzanych danych, czego skutkiem była nierzetelność sprawozdań upublicznianych w tym systemie. Natomiast minister oceniał funkcjonowanie mechanizmu odpisu oraz przygotowywał analizy i raporty z propozycjami zmian. Działania te nie były jednak wystarczające, a minister nie był konsekwentny we wdrażaniu usprawnień. W opracowanym w ministerstwie w 2012 r. dokumencie pn. „Koncepcja zmian w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie", w zakresie podniesienia standardu organizacji pożytku publicznego, zakładano m.in. wprowadzenie obowiązku wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków z odpisu stanowiących przychód i wydatki. Postulowano też wprowadzenie zakazu przeznaczania ich na reklamę i inwestowania na rynku finansowym,

a także ustalenie limitu czasowego na ich wydatkowanie oraz limitu kosztów administracyjnych (lub udziału takich kosztów w całości wydatków). W projekcie nowelizacji ustawy z kwietnia 2012 r. żadnej z tych propozycji jednak nie uwzględniono.

W ocenie NIK, przygotowane w ministerstwie propozycje istotnych korekt systemowych, odłożone w czasie w wyniku konsultacji z Radą Działalności Pożytku Publicznego, nie straciły na aktualności. Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli NIK, powinny być one wdrożone jak najszybciej, w celu zwiększenia przejrzystości działań OPP, prowadzonych z wykorzystaniem szybko wzrastającej kwoty środków z jednoprocentowego odpisu od podatku PIT, przekazywanego przez obywateli na rzecz tych podmiotów.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

- Wprowadzenie do regulacji prawnych obowiązku wyodrębniania przez OPP (których przychód przekroczył 100 tys. zł za rok obrotowy) w ewidencji księgowej środków z jednoprocentowego odpisu stanowiących przychód i wydatki.
- Wydanie przez MPiPS instrukcji do wzoru rocznego sprawozdania z działalności merytorycznej OPP z wytycznymi zapewniającymi jednolitą interpretację i zdefiniowanie zapisów.

Działania promocyjne wybranych miast na prawach powiatu

Delegatura w Bydgoszczy

P/14/068

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości wykorzystania środków publicznych na działalność promocyjną wybranych miast na prawach powiatu oraz ocena efektów tej działalności. Zakresem kontroli objęto: przygotowanie organizacyjne i dokumentacyjno-planistyczne do prowadzenia marketingu terytorialnego, stopień osiągania zakładanych celów i uzyskiwanych efektów działań promocyjnych oraz przestrzeganie w działalności promocyjnej przepisów prawa, przyjętych procedur i dokumentów wyznaczających strategię marketingową.

ZAKRES PODMIOTOWY

Do kontroli zostały wytypowane urzędy 14 miast na prawach powiatu, głównie ze względu na wielkość środków przeznaczonych w latach 2011–2013 na promocję, prowadzenie działań promocyjnych w oparciu o posiadane strategie marketingowe oraz promowanie miasta poprzez sport.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Z analizy sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego dokonanej przez Ministerstwo Finansów za lata 2005–2010 wynikało, że wydatki jst na promocję wzrosły w tym okresie sześciokrotnie (ze 109 mln zł do 651 mln zł). Największy wzrost zanotowano w miastach na prawach powiatu i w województwach – odpowiednio o 654% i o 781%. W latach 2011–2013 spośród miast na prawach powiatu najwięcej na promocję przeznaczyły: Warszawa (85,8 mln zł), Gdańsk (59,3 mln zł), Bydgoszcz (52,6 mln zł), Łódź (49,1 mln zł) i Gdynia (46,3 mln zł).

Działalność promocyjna jednostek sektora finansów publicznych była również tematem licznych i niejednokrotnie kontrowersyjnych doniesień prasowych. Media zwracały uwagę m.in. na brak precyzyjnych wytycznych w zakresie wyceny tych usług. Sygnalizowano także problem ograniczania konkurencji przy zlecaniu usług promocyjnych poprzez sport. Taki rodzaj usługi stał się w ostatnich latach szczególnie dynamiczną formą działań promocyjnych. Z danych Ministerstwa Finansów wynikało, że w 2011 r. zwiększyły się nakłady miast na promocję poprzez widowiska sportowe z ok. 45 mln zł do 60 mln zł. Ponadto zorganizowane w Polsce Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej w 2012 r. stworzyły wielu miastom i regionom istotną szansę na ich promocję. Część jst, w roku 2012 i w okresie poprzedzającym, przeznaczyła znacznie większe niż zazwyczaj środki na realizację projektów promocyjnych.

Uwagę zwraca jednak to, że w wielu przypadkach zlecanie usług promocyjnych poprzez sport było postrzegane jako forma dodatkowego dotowania klubów sportowych, a nie zakupu usług promocyjnych o wartości odpowiadającej wartości kontraktów promocyjnych.

III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

SYNTEZA

Większość kontrolowanych jednostek była przygotowana organizacyjnie i kadrowo do prowadzenia marketingu terytorialnego. Przyjęte w urzędach rozwiązania sprzyjały prawidłowej realizacji zadań i wdrażaniu projektów promocyjnych.

Wyniki kontroli wykazały istotne nieprawidłowości w obszarze zlecania usług promocyjnych podmiotom zewnętrznym. Stwierdzono szereg naruszeń przepisów ustawy Pzp, w tym nadrzędnej dla sektora finansów publicznych zasady zachowania uczciwej konkurencji. W związku z powyższym Izba dostrzega konieczność wzmocnienia kontroli zarządczej w tym zakresie. Jednym z wykorzystywanych narzędzi może być ukierunkowanie w większym stopniu audytów i kontroli wewnętrznych na działalność marketingową miasta.

W połowie skontrolowanych miast zidentyfikowano projekty, które zawierały elementy promocji, a równocześnie poniesione na nie wydatki klasyfikowane były w całości w działach i rozdziałach innych niż dział 750, rozdział 75075 Promocja jednostek samorządu terytorialnego. Powodem tego był brak możliwości wyodrębnienia z tych projektów elementów promocji, które można wycenić, a wydatek w tej części prawidłowo sklasyfikować. Wskutek tego sprawozdania budżetowe sporządzane przez te jst nie odzwierciedlały rzeczywistej kwoty wydatków poniesionych na promocję. Wyniki kontroli wykazały także przypadki klasyfikowania w dziale 750, rozdziale 75075 wydatków niemających związku z promocją miasta.

DOBRE PRAKTYKI

- W siedmiu miastach (50% kontrolowanych) cele w zakresie promocji oraz działania zmierzające do ich osiągnięcia zostały określone w Strategiach Promocji (Marki), przyjętych uchwałami organów stanowiących. Były one spójne z celami i kierunkami działań wyznaczonymi w innych dokumentach o charakterze strategicznym na poziomie miast i województw.
- W pięciu miastach, oprócz skuteczności projektów promocyjnych, dokonywano także analiz ich efektywności, w oparciu o wyznaczone wcześniej mierniki, informacje pochodzące od adresatów działań promocyjnych, raporty końcowe składane przez zleceniobiorców, obecność poszczególnych wydarzeń w mediach. Kontrola NIK wykazała, że badane w tych miastach projekty pozytywnie wpłynęły na ich wizerunek wśród odbiorców i osiągnęły zakładane cele.
- Dobrą praktyką było też dokonywanie uprzednich analiz na podstawie przeprowadzonych analogicznych imprez, celem wyznaczenia pożądanych wskaźników oraz sposobu ich pomiaru.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

W ocenie NIK niejednoznaczność przepisów dotyczących klasyfikowania wydatków, a w szczególności brak prawnego zdefiniowania pojęcia „promocja", prowadzi do dużej uznaniowości służb księgowych i w konsekwencji do niemożności ustalenia rzeczywistych wydatków publicznych przeznaczonych na ten cel.

ZAWIADOMIENIA ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Delegatura w Łodzi złożyła do Centralnego Biura Antykorupcyjnego dwa zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez prezydentów Łodzi i Piotrkowa Trybunalskiego. W obu przypadkach zostało wszczęte śledztwo prokuratorskie. Delegatura w Katowicach złożyła zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa przez prezydenta Zabrza (śledztwo zostało umorzone).

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Delegatury w Bydgoszczy, Katowicach, Łodzi i Warszawie złożyły zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez prezydentów/wiceprezydentów Bydgoszczy, Katowic (postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego), Piotrkowa Trybunalskiego (postanowienie o zawieszeniu postępowania wyjaśniającego) i Radomia (postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego).

Sytuacja finansowa Samorządu Województwa Mazowieckiego

Departament Budżetu i Finansów

I/14/003

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości realizacji budżetu Samorządu Województwa Mazowieckiego w latach 2011–2013 i w pierwszym półroczu 2014 r., z uwzględnieniem przyczyn nadmiernego zadłużenia.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Gospodarka finansowa województwa podlegała rygorom wynikającym między innymi z ustaw: o finansach publicznych, o rachunkowości, o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy ustrojowej o samorządzie województwa. Główne źródło dochodów województwa stanowiły udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, dotacje i subwencja ogólna dla województw. Województwo zobowiązane zostało do dokonywania, na zasadach określonych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw. Podstawę do wyliczenia należnej wpłaty stanowiły dochody wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach jst.

SYNTEZA

Postępowanie Województwa Mazowieckiego podejmowane w związku z jego trudną sytuacją finansową, skutkującą powstaniem zobowiązań wobec budżetu państwa i przekroczeniem dopuszczalnego poziomu zadłużenia, nie może być ocenione jednoznacznie pozytywnie lub negatywnie. Istotny wpływ na tę sytuację wywarły bowiem czynniki niezależne od decyzji jego organów. Jedną z przyczyn złej sytuacji finansowej Województwa Mazowieckiego był wadliwy system dochodów podatkowych, oparty przede wszystkim na bardzo zmiennym, trudnym do prognozowania podatku dochodowym od osób prawnych, korygowanym o obowiązkowe wpłaty do budżetu państwa. Na niskie możliwości finansowe tego województwa wpływ miała także znacząco niższa od średniej subwencja ogólna, która niemal w całości zniwelowała jego przewagę nad innymi województwami pod względem wyższych dochodów podatkowych netto. Bezsporne jest jednak fakt, że działania zaradcze organów województwa okazały się nieskuteczne, przyczyniając się do powstania problemów finansowych w badanej jednostce.

W latach 2010–2012 Województwo Mazowieckie znajdowało się blisko granicy dopuszczalnego poziomu zadłużenia. Mimo to Zarząd Województwa Mazowieckiego nie podjął skutecznych działań zapobiegających przekroczeniu tego poziomu. W 2013 r., w związku z pogarszającą się koniunkturą gospodarczą zmniejszyły się dochody województwa, co przy braku odpowiedniej redukcji wydatków skutkowało przekroczeniem dopuszczalnego progu zadłużenia oraz powstaniem zobowiązań wymagalnych wobec budżetu państwa. Sytuacja ta wynikała zarówno ze słabości systemu dochodów województw, jak i z niedostosowania przez Zarząd skali wydatków do zmniejszonych możliwości finansowych województwa. Szczególnie istotny dla sytuacji finansowej Województwa Mazowieckiego okazał się rok 2010, w którym płatność na rzecz budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw zaabsorbowała aż 37% dochodów i spowodowała konieczność zaciągnięcia dodatkowego kredytu. W roku tym wskaźnik zadłużenia Województwa Mazowieckiego osiągnął wartość 57% dochodów, w latach 2011–2012 kształtował się na poziomie zbliżonym do granicznego pułapu 60% dochodów, by w 2013 r. osiągnąć poziom 73% dochodów.

Zdaniem NIK Zarząd Województwa Mazowieckiego ustalił dochody na rok 2013 z pominięciem zasady ostrożnego planowania. W czwartym kwartale 2012 r. pojawiły się poważne symptomy spowolnienia gospodarczego, a prognozy makroekonomiczne na rok 2013 zostały znacząco obniżone przez najważniejsze krajowe i międzynarodowe instytucje zajmujące się analizami gospodarczymi, w tym przez Komisję Europejską i Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. W związku z tym znacząco wzrosło ryzyko zmniejszenia dochodów własnych województwa, w których największy udział mają wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych, bardzo podatne na zmianę koniunktury. Mimo tych sygnałów w uchwale budżetowej na 2013 r. Zarząd Województwa Mazowieckiego przyjął bardzo optymistyczną prognozę dochodów, czego konsekwencją było zaplanowanie wydatków przewyższających możliwości finansowe województwa. Zarząd podjął wprawdzie w 2013 r. starania mające na celu zmniejszenie wpłaty do budżetu państwa przeznaczonej

na część regionalną subwencji ogólnej dla województw i pozyskanie pożyczki ze Skarbu Państwa na sfinansowanie zobowiązań z tytułu tej wpłaty oraz w ostatnich miesiącach roku ograniczył wydatki. Jednak działania te nie były wystarczające, by zapobiec powstaniu zobowiązań wymagalnych.

Zarząd Województwa Mazowieckiego w niewielkim stopniu mógł przeciwdziałać zmniejszaniu się dochodów, natomiast miał istotny wpływ na poziom wydatków. Z analizy danych wynika, że po roku 2009, ze względu na niskie dochody netto, Województwa Mazowieckiego nie stać było na utrzymanie wydatków na wcześniejszym poziomie. W kontrolowanym okresie Województwo Mazowieckie przeznaczało stosunkowo wysokie kwoty na realizację zadań z zakresu administracji publicznej, kolejowych przewozów pasażerskich, dróg wojewódzkich, szpitali ogólnych oraz muzeów. Duże środki przeznaczono na: wydatki bieżące jednostek budżetowych, w tym wydatki na wynagrodzenia, wydatki rzeczowe, wydatki na pokrycie ujemnego wyniku finansowego podległych jednostek i wydatki na pokrycie przejętych zobowiązań po likwidowanych i przekształconych jednostkach; dotacje na zadania bieżące; wydatki na realizację nowych zadań inwestycyjnych, finansowanych wyłącznie za pomocą środków krajowych.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Do Ministra Finansów o podjęcie prac nad projektem systemu dochodów województw, który eliminowałby największe wady obecnego systemu, czyli:

- dużą zmienność dochodów własnych, a w konsekwencji także dużą zmienność obowiązkowych wpłat do budżetu państwa, spowodowaną oparciem tych dochodów na jednym, w dodatku bardzo niestabilnym i trudnym do prognozowania w perspektywie wieloletniej, podatku dochodowym od osób prawnych,
- brak koordynacji między różnymi algorytmami podziału środków z budżetu państwa między samorządy województw; w wyniku nałożenia na siebie efektów niekorzystnych algorytmów podziału środków z tytułu części wyrównawczej i części regionalnej subwencji ogólnej, a także sposobu podziału dotacji celowych oraz środków pochodzących z bezzwrotnej pomocy zagranicznej.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Sprawozdanie Urzędu Marszałkowskiego Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wg stanu na koniec IV kwartału 2011 r. zawierało nieprawidłowe dane w zakresie kwoty odzyskanych wierzytelności oraz wybranych aktywów finansowych. Czyn ten nosi znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż dotyczy wykazania w sprawozdaniu kwoty niższej od kwoty wynikającej z zapisów w ewidencji księgowej.

Przychody nieznajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzące ze źródeł nieujawnionych w województwie świętokrzyskim

Delegatura w Kielcach

P/13/148

CEL OGÓLNY

Ocena zgodności z przepisami prawa i wewnętrznymi regulacjami oraz skuteczności prowadzenia przez organy administracji podatkowej i skarbowej województwa świętokrzyskiego postępowań dotyczących przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Kontroli Skarbowej w Kielcach, Izba Skarbowa w Kielcach, Drugi Urząd Skarbowy w Kielcach, Urząd Skarbowy w Skarżysku-Kamiennej oraz Urząd Skarbowy w Starachowicach.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

W 2009 r. Ministerstwo Finansów wprowadziło nowy sposób wyłaniania podatników do postępowań z nieujawnionych źródeł przychodów. Problematyka kontroli regulowana jest przede wszystkim w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz w ustawie Ordynacja podatkowa. Zasadnicze regulacje wewnętrzne nt. sposobu prowadzenia takich postępowań oraz doboru podatników do postępowań zawarto w Wytycznych Ministra Finansów w tym zakresie z grudnia 2010 r.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania organów administracji podatkowej i kontroli skarbowej województwa świętokrzyskiego w zakresie wykrywania przychodów z nieujawnionych źródeł. Wadliwie organizowano proces typowania podatników do postępowań sprawdzających, co wynikało m.in. z braku właściwych regulacji wewnętrznych w jednostkach administracji podatkowej i kontroli skarbowej. Procedury kwalifikowania podatników do postępowań w zakresie przychodów z nieujawnionych źródeł są – w ocenie Izby – szczególnie zagrożone korupcją.

Zasadniczym powodem niewielkiej skuteczności urzędów skarbowych w ustalaniu przychodów podatników z nieujawnionych źródeł było, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, skupienie się na doborze podatników do postępowań weryfikacyjnych w oparciu o wskazania aplikacji DWP (Dochody i Wydatki Podatników) w ramach selekcji zasadniczych. Jednocześnie urzędy zaniechały innych czynnych działań w zakresie poszukiwania podatników obarczonych największym ryzykiem osiągania przychodów z nieujawnionych źródeł, z tzw. sfery podwyższonego ryzyka. Konsekwencją takich zaniechań mogło być nieobejmowanie postępowaniami podatników, u których permanentnie występuje znaczna nadwyżka wydatków nad przychodami.

Kontrola wykazała, że sprawy wytypowane w oparciu jedynie o najwyższe kwoty nadwyżki wydatków nad dochodami wynikające z selekcji zasadniczej dokonanej w aplikacji DWP w przeważającej większości nie skutkowały ustaleniem przychodów z nieujawnionych źródeł.

Organy podatkowe i kontroli skarbowej zasadnicze działania powinny ukierunkować na poszukiwanie przychodów z nieujawnionych źródeł wśród podatników z tzw. sfery podwyższonego ryzyka.

NIK zasygnalizowała też, że po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z lipca 2013 r. brak jest możliwości prawnych prowadzenia postępowań dotyczących przychodów z nieujawnionych źródeł za okres od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2006 r.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli uznała za niezbędne podjęcie przez Ministra Finansów inicjatywy legislacyjnej, mającej na celu nowelizację ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, tak aby zapewnić skuteczne opodatkowanie przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych. Zdaniem NIK, uwzględniając ustalenia kontroli w zakresie niepodejmowanie przez organy podatkowe działań mających na celu systemowe monitorowanie podatników ze sfery podwyższonego ryzyka oraz brak stosownych regulacji co do sposobu wykonywania i dokumentowania tych działań, konieczne jest, po znowelizowaniu przepisów w zakresie opodatkowania przychodów z nieujawnionych źródeł w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, dokonanie zmiany Wytycznych Ministra Finansów, w celu ustalenia jednolitego sposobu postępowania organów podatkowych i organów kontroli skarbowej w tym zakresie.

SYSTEMOWE

Aplikacja Dochody i Wydatki Podatników, zdaniem NIK, powinna być wykorzystywana jako narzędzie pomocnicze służące do typowania podatników do postępowań w zakresie przychodów z nieujawnionych źródeł, a organy podatkowe i kontroli skarbowej zasadnicze działania powinny ukierunkować na poszukiwanie przychodów z nieujawnionych źródeł wśród podatników z tzw. sfery podwyższonego ryzyka.

Funkcjonowanie instytucji gospodarki budżetowej

Departament Budżetu i Finansów

P/13/037

CEL OGÓLNY

Ocena celowości utworzenia i funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej, w tym m.in. ocena: działalności instytucji gospodarki budżetowej, współpracy instytucji gospodarki budżetowej z organem założycielskim (w tym realizacji zadań na rzecz tego organu), realizacji przychodów i kosztów instytucji gospodarki budżetowej.

ZAKRES PODMIOTOWY

11 instytucji gospodarki budżetowej oraz Sąd Apelacyjny w Krakowie.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Na mocy ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. zlikwidowane zostały gospodarstwa pomocnicze, funkcjonujące w Polsce od lat pięćdziesiątych. Były to półkomercyjne, samofinansujące się instytucje, wyodrębnione w ramach jednostek budżetowych i odpłatnie świadczące usługi. W praktyce większość gospodarstw pomocniczych utrzymywała się ze świadczenia odpłatnych usług na rzecz macierzystych jednostek. W formie gospodarstw pomocniczych działały m.in. jednostki obsługujące urzędy administracji. Istotną cechą gospodarstw pomocniczych, decydującą o ich popularności był fakt, iż gospodarstwa pomocnicze nie podlegały niektórym rygorom obowiązującym jednostki budżetowe – ponadplanowe przychody mogły wykorzystywać na potrzeby własne i macierzystej jednostki, nie odprowadzały do budżetu środków pozostających na ich rachunkach w końcu roku. W 2009 r. przychody gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych przekroczyły 1,7 mld zł.

Likwidując gospodarstwa pomocnicze powołano do życia nową formę organizacyjną – instytucje gospodarki budżetowej. Zakładano, że likwidowane gospodarstwa pomocnicze albo zostaną włączone do macierzystych jednostek budżetowych, albo w 2010 r. przekształcone w IGB. W odróżnieniu od gospodarstw pomocniczych IGB miały być samodzielnymi podmiotami, posiadającymi osobowość prawną i wyposażonymi we własny majątek. Zakładano, że powstanie IGB przyczyni się do poprawy efektywności ich działania, zwiększy także przejrzystość finansów publicznych.

SYNTEZA

NIK skontrolowała funkcjonowanie instytucji gospodarki budżetowej (IGB) od momentu ich powstania do 30 czerwca 2013 r. Ta nowa forma organizacyjno-prawna powołana do życia na mocy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych miała m.in. zastąpić funkcjonujące w Polsce od lat pięćdziesiątych gospodarstwa pomocnicze. Wprowadzona zmiana, pomimo organizacyjnego wyodrębnienia i nadania IGB osobowości prawnej, nie przyczyniła się do poprawy efektywności i przejrzystości finansów publicznych. Tym samym nie został osiągnięty jeden z zasadniczych celów nowelizacji ustawy o finansach publicznych. W badanym okresie następowało sukcesywne pogarszanie się efektywności działalności IGB powstałych w wyniku przekształcenia gospodarstw pomocniczych. Instytucje te ponosiły straty powodujące istotne uszczuplanie ich majątku, a w przypadku jednej z nich konieczność likwidacji przez włączenie w struktury innej instytucji. Negatywny wpływ na efektywność działania tych instytucji miały także nieprawidłowości w zakresie zarządzania. Dodatkowo czynnikiem utrudniającym wzrost efektywności, były nowe warunki prawno-ekonomiczne, w jakich instytucjom tym przyszło funkcjonować. Dotyczyło to zwłaszcza instytucji wykonujących zadania polegające na prowadzeniu działaań penitencjarnych oraz resocjalizacyjnych. Tym samym nie osiągnięto zakładanego celu strategicznego ich przekształcenia, tj. stworzenia silnych kapitałowo i dobrze zarządzanych firm. Ponadto w przypadku jednej instytucji świadczącej usługi na rzecz organu założycielskiego, utrzymano na podstawie zawartych umów – dotychczas wynikającą z przepisu – zasadę rozliczania po kosztach, co z założenia nie stymuluje oszczędności w kosztach realizacji zadań organu założycielskiego obciążających budżet państwa. Pozostałe trzy skontrolowane – nowo powstałe – instytucje w wymiarze finansowym działały w sposób efektywny, realizując zyski. Analiza prowadzonej przez IGB działalności nie potwierdziła także wpływu wprowadzonej zmiany na wzrost jej przejrzystości. Wynikało to z finansowania w istotnym zakresie organu założycielskiego środkami instytucji gospodarki budżetowej, braku kalkulacji kosztów świadczonych usług na rzecz organu założycielskiego, przez co obciążenia organu założycielskiego pomniejszane były o przychody realizowane na rzecz innych jednostek, oraz braku informacji o kosztach/wydatkach organu założycielskiego w układzie szczegółowych podziałek klasyfikacji budżetowej. W kontrolowanym okresie dominującym źródłem przychodów skontrolowanych IGB była sprzedaż na rzecz jednostek sektora finansów publicznych, w tym od jednostek pełniących funkcję ich organów założycielskich, która w czterech przypadkach stanowiła od 84% do 99,9% sprzedaży ogółem. Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono szereg nieprawidłowości w obszarze gospodarki finansowo-majątkowej oraz sprawozdawczości, niezwiązanych ze zmianą formy funkcjonowania.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

- Określenie w ustawie o finansach publicznych, iż pod pojęciem „środków z poprzedniego okresu", o których mowa w art. 24 ust. 3 ufp, należy rozumieć zyski wypracowane w poprzednich latach przez instytucje gospodarki budżetowej pozostawione do dyspozycji instytucji.
- Określenie w ustawie o finansach publicznych źródła pokrycia strat IGB poprzez wskazanie, iż straty pokrywane są funduszem instytucji w części powstałej z wypracowanych i pozostawionych do dyspozycji instytucji zysków.

- Jednoznaczne wskazanie w art. 27 ust. 2 pkt 5 ufp, iż do zadań dyrektora instytucji gospodarki budżetowej należy przygotowanie rocznego sprawozdania z działalności instytucji ze wskazaniem jego zakresu.
- Wykreślenie postanowień art. 28 ust. 6 pkt 2 ufp, dotyczących zwiększenia funduszu instytucji gospodarki budżetowej o kwotę zmian wartości majątku będącą skutkiem nieodpłatnego otrzymania środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych.

SYSTEMOWE

Dokonanie analizy i zagospodarowania nie w pełni wykorzystywanych przez instytucje ruchomości i nieruchomości.

Funkcjonowanie systemu ochrony praw klientów podmiotów rynku finansowego

Departament Budżetu i Finansów

P/13/038

CEL OGÓLNY

Ocena skuteczności systemu ochrony praw klientów podmiotów oferujących produkty i usługi na rynku finansowym w Polsce nadzorowanych przez KNF i nieobjętych tym nadzorem.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w: Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF), Biurze Rzecznika Ubezpieczonych, Ministerstwie Finansów oraz w 12 urzędach miast na prawach powiatu i starostwach powiatowych, w których oceniono działalność miejskich i powiatowych rzeczników konsumentów.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Od lat rynek finansowy w Polsce rozwija się bardzo dynamicznie. Wielość nowych usług i instrumentów finansowych oraz rosnący stopień ich skomplikowania sprawiają, że konsumenci często nabywają usługi i produkty finansowe, nie identyfikując zagrożeń, jakie wiążą się z ich wykorzystaniem. Skutkiem tego mogą być nieoczekiwane koszty lub straty. Podmioty działające na rynku finansowym zazwyczaj narzucają klientom warunki korzystania z oferowanych usług. Stosowane przez nie umowy mają charakter przystąpieniowy. Oznacza to, że najważniejsze warunki umowy określane są przez przedsiębiorców, a konsumenci mają minimalne możliwości negocjowania ich treści.

SYNTEZA

NIK skontrolowała funkcjonowanie systemu ochrony praw klientów podmiotów oferujących produkty i usługi na rynku finansowym w Polsce w latach 2011–2013. Konsumenci, którzy chcą dochodzić swoich praw, mają do pomocy szereg instytucji publicznych. Podział kompetencji między nimi jest jednak rozproszony i niejasny dla nieprofesjonalnych uczestników rynku. Skutkuje to często wydłużeniem drogi uzyskania pomocy i zniechęca obywateli do egzekwowania przysługujących im praw. Ochrona praw klientów podmiotów rynku finansowego nie była skuteczna, mimo że kontrolowane organy i instytucje prawidłowo wypełniały swoje obowiązki wynikające z przepisów prawa. Utrzymywał się wysoki odsetek wadliwych wzorców umów oraz systematycznie rosła liczba skarg na podmioty rynku finansowego, co wskazuje na niską efektywność prewencyjnego oddziaływania stosowanych instrumentów ochrony konsumentów. Z uwagi na rozległość rynku i możliwości kadrowe kontrolowanych instytucji ograniczona była identyfikacja praktyk naruszających prawa konsumentów. Właściwa była natomiast reakcja poszczególnych instytucji na stwierdzone nieprawidłowości. Podejmowały one działania w celu wyeliminowania niewłaściwych praktyk. Słabą stroną systemu, utrudniającą konsumentom szybkie uzyskanie pomocy, było rozproszenie i niejasny podział kompetencji między poszczególnymi organami i instytucjami odpowiedzialnymi za ochronę konsumentów. Konsumenci często zwracali się o wsparcie w sprawach indywidualnych do organów działających w interesie publicznym (UOKiK, KNF), które z uwagi na ograniczenia prawne nie mogły udzielać im tego wsparcia. Istotną barierę w skutecznym dochodzeniu praw konsumentów stanowiło także praktycznie niefunkcjonujące sądownictwo polubowne. W kontrolowanym okresie nie podjęto działań na rzecz poprawy efektywności sądownictwa polubownego. Brak skutecznej ochrony interesów klientów parabanków był wynikiem braku odpowiednich przepisów prawa, regulujących działanie tych podmiotów, oraz braku nadzoru nad ich funkcjonowaniem, a także pasywności instytucji posiadających uprawnienia kontrolne wobec parabanków. Działalność kontrolna została zintensyfikowana dopiero po ujawnieniu problemów Amber Gold sp. z o.o. Wtedy także zostały zainicjowane działania legislacyjne w celu umożliwienia organom i instytucjom państwowym skuteczniejszej identyfikacji i reagowania na nieprawidłowości w działalności parabanków.

W 2014 r. w dalszym ciągu trwały prace legislacyjne nad projektem założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw, który zawiera rozwiązania w zakresie ograniczonej kontroli działalności firm pożyczkowych. Natomiast przygotowany w 2013 r. projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy Kodeks postępowania cywilnego, który wprowadza możliwość publicznego ostrzegania przez Prezesa UOKiK o podejrzeniu naruszenia zbiorowych interesów konsumentów w przypadku stosowania przez przedsiębiorcę praktyki (np. reklama wprowadzająca w błąd) skierowanej do szerokiego kręgu konsumentów, mogącej narazić konsumentów na poważne straty finansowe, został przyjęty przez Sejm RP w dniu 10 czerwca 2014 r.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

- Wzmocnienie pozycji konsumentów w alternatywnym sposobie rozstrzygania sporów z przedsiębiorcami poprzez wprowadzenie rozwiązań, które wyeliminują lub ograniczą możliwość uchylania się przedsiębiorców od polubownego rozstrzygania sporów. Możliwe do zastosowania rozwiązania w tym zakresie dotyczą:
  - wprowadzenia domniemanej zgody przedsiębiorcy na prowadzenie postępowania przed sądem polubownym,
  - nałożenia na przedsiębiorców obowiązku poddania się mediacji w razie zaistnienia sporu z konsumentem,
  - powołania arbitrażu konsumenckiego, od którego służyłoby odwołanie do sądu powszechnego.
- Utworzenie wyspecjalizowanej instytucji wspierającej ochronę klientów podmiotów wszystkich sektorów rynku finansowego.
- Kontynuowanie prac legislacyjnych zmierzających do zmiany formy rejestru klauzul niedozwolonych, prowadzonego przez Prezesa UOKiK, na bardziej odpowiadającą potrzebom konsumentów i przedsiębiorców, oraz działań na rzecz poprawy funkcjonalności rozwiązań technicznych służących do posługiwania się tym rejestrem.

SYSTEMOWE

- Zwiększenie prewencyjnego oddziaływania na przedsiębiorców w celu ograniczenia praktyk naruszających interesy konsumentów (m.in. poprzez nagłaśnianie kar, podkreślanie ich nieuchronności czy zacieśnienie współpracy między poszczególnymi instytucjami w zakresie przekazywania informacji o praktykach podlegających sankcjom).
- Intensyfikacja i nagłaśnianie kontroli (np. w obszarze wzorców umów) oraz wyników monitoringu rynku wskazujących na występowanie nieprawidłowości.
- Usprawnianie narzędzi wspierających konsumentów w dochodzeniu ich praw.
- Wzmocnienie pozycji konsumentów w alternatywnym sposobie rozstrzygania sporów z przedsiębiorcami.
- Utworzenie łatwo identyfikowalnej, wyspecjalizowanej instytucji wspierającej ochronę konsumentów wszystkich sektorów rynku finansowego.

Egzekwowanie przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych

Departament Budżetu i Finansów

I/14/001

CEL OGÓLNY

Ocena skuteczności organów państwa w zakresie zwalczania zjawiska nielegalnego organizowania zakładów wzajemnych za pośrednictwem sieci Internet.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Finansów oraz Izba Celna w Szczecinie.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Z dniem 1 stycznia 2010 r. przepisami ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych wprowadzono przepisy regulujące zasady prowadzenia zakładów wzajemnych. Na podstawie art. 29 ustawy zabroniono reklamy i promocji zakładów wzajemnych oraz informowania o sponsorowaniu przez podmiot prowadzący działalność w zakresie przyjmowania zakładów wzajemnych. Zgodnie z art. 6 ust. 3 i 4 ustawy, działalność w zakresie zakładów wzajemnych może być prowadzona na podstawie udzielonego zezwolenia na urządzanie zakładów wzajemnych, wyłącznie w formie spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością,

mającej siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z ustawą z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych i niektórych innych ustaw zakazane jest urządzanie gier hazardowych przez sieć Internet oraz zakazane jest uczestniczenie w grach hazardowych urządzanych przez sieć Internet. Zakazy te nie dotyczą urządzania zakładów wzajemnych przez sieć Internet na podstawie udzielonego zezwolenia. Niezależnie od tych zmian wprowadzono również zmiany w ustawie Kodeks karny skarbowy, w którym zdefiniowano przestępstwa i wykroczenia skarbowe przeciwko organizacji gier hazardowych oraz określono wysokość kar za czyny zabronione.

Pomimo wprowadzenia tego zakazu, w ocenie jednej z firm doradczych, firmy zagraniczne opanowały 90% rynku tych gier, działając bez wymaganych, ustawowych zezwoleń. Zauważalne jest zjawisko wypierania z rynku podmiotów polskich, które ze względu na wysokie koszty działalności, wynikające z konieczności opłacenia wysokich podatków, nie są w stanie konkurować z podmiotami działającymi bez zezwoleń Ministra Finansów. Jednocześnie proponowane radykalne środki zwalczania tego rodzaju przestępczości, w postaci wprowadzenia możliwości blokady stron internetowych przez organy państwa, postrzega się jako zamach na sferę podstawowych praw obywatelskich.

SYNTEZA

Pomimo wprowadzenia rozwiązań prawnych umożliwiających zwalczanie zjawiska nielegalnego urządzania zakładów wzajemnych organy Służby Celnej nie są w stanie zapobiec nielegalnemu urządzaniu oraz reklamowaniu zakładów wzajemnych za pośrednictwem sieci Internet w sytuacji, gdy siedziby podmiotów urządzających nielegalne zakłady wzajemne oraz serwery wykorzystywane do organizowania tych zakładów w sieci Internet znajdują się poza granicami RP. Pomimo uznania za priorytetowe działań kontrolnych ukierunkowanych na zwalczanie zjawiska organizowania zakładów wzajemnych, w latach 2012−2014 liczba zidentyfikowanych przez Służbę Celną podmiotów zagranicznych urządzających nielegalne gry hazardowe wzrosła z 86 do 156. W przypadku stwierdzenia, że serwer, hostingodawca oraz abonent strony nie podlegają jurysdykcji państwa polskiego, organy Służby Celnej odstępowały od prowadzenia postępowań karnych skarbowych bądź też wszczęte postępowania karne skarbowe nie kończyły się skierowaniem aktu oskarżenia, ze względu na brak dostatecznego materiału dowodowego, czyli dowodów jednoznacznie wskazujących na sprawstwo osób organizujących z zagranicy gry hazardowe na terenie RP.

Służba Celna nieskutecznie zwalczała zagraniczne podmioty nielegalnie reklamujące zakłady wzajemne. Organy Służby Celnej w przypadku stwierdzenia, że hosting z reklamą gier hazardowych miał miejsce poza granicami RP, nie podejmowały dalszych działań, z uwagi na fakt, że podmioty te nie podlegają jurysdykcji państwa polskiego. Ponieważ w znaczącej części hosting z reklamą gier hazardowych miał miejsce poza granicami RP, uniemożliwiało to organom Służby Celnej podjęcie szybkich i skutecznych działań. Od 2014 r. wzrasta natomiast skuteczność zwalczania zjawiska uczestnictwa obywateli RP w tych zakładach. Większą skuteczność organy Służby Celnej osiągnęły również w działaniach prewencyjnych wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie organizowania zakładów wzajemnych na terenie RP. W efekcie powyższych czynności zablokowano lub usunięto 53% linków, na serwerach zidentyfikowanych przez Służbę Celną w kontrolowanym okresie.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Niezbędne jest opracowanie nowych rozwiązań prawnych, które uniemożliwiłyby stosunkowo łatwe obchodzenie obowiązujących przepisów. Konieczne jest przeprowadzenie przez Ministra Finansów analiz prawnych pozwalających na ustalenie, czy i w jakim zakresie możliwe jest wdrożenie kolejnych instrumentów prawnych, za pomocą których nastąpiłoby ograniczenie nielegalnych działań podmiotów organizujących zakłady wzajemne za pośrednictwem sieci Internet.

Konieczne jest również rozważenie opracowania analizy rozmiarów nielegalnych działań w obszarze urządzania i reklamowania zakładów wzajemnych w sieci Internet, kontynuowanie podjętych działań przeciwko osobom nielegalnie uczestniczącym w zakładach wzajemnych organizowanych za pośrednictwem sieci Internet oraz działań zmierzających do skuteczniejszego informowania potencjalnych graczy w Polsce o zagrożeniach wynikających z uczestnictwa w tych grach, przygotowanie i wdrożenie przez Służbę Celną metodyki zwalczania nielegalnego reklamowania zakładów wzajemnych przez sieć Internet, kontynuowanie współpracy Służby Celnej z Policją i prokuraturą w zakresie pozyskiwania danych o polskich obywatelach biorących udział w nielegalnych zakładach wzajemnych.

Przestrzeganie praw podatników przez wybrane urzędy skarbowe i izby skarbowe

Departament Budżetu i Finansów

P/13/039

CEL OGÓLNY

Ocena przestrzegania praw podatników wynikających z ustawy Ordynacja podatkowa oraz z innych przepisów prawa.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Finansów, w sześciu z 16 izb skarbowych oraz w 12 urzędach skarbowych na terenie sześciu województw.

KONTEKST PRAWNO--EKONOMICZNY

Podstawowe prawa podatnika w Polsce są określone w ustawie Ordynacja podatkowa, normującej ogólne prawo podatkowe, a także w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, która między innymi ogranicza czas trwania kontroli u przedsiębiorcy. Przepisy podatkowe w Polsce są mało stabilne. W ostatnich pięciu latach ponaddwudziestokrotnie zmieniono ustawę o VAT, trzydzieści razy ustawę Ordynacja podatkowa i ustawę o CIT, czterdzieści razy ustawę o PIT. W ślad za zmianami ustawowymi zmieniały się przepisy wykonawcze, formularze podatkowe i wykładnie, interpretacje i orzeczenia sądowe. Minister Finansów dąży do zapewnienia jednolitego stosowania prawa podatkowego, dokonując w szczególności ich interpretacji (interpretacje ogólne). W imieniu Ministra Finansów interpretacje indywidualne wydawali dyrektorzy pięciu upoważnionych izb skarbowych. W 2012 r. w porównaniu z 2008 r. wydano o 52% więcej interpretacji prawa podatkowego. W odczuciu społecznym polski fiskus jest restrykcyjny, przepisy podatkowe są skomplikowane i często ulegają zmianom, urzędnicy popełniają wiele błędów i mają nieprzyjazny stosunek do podatników. W tej kontroli skoncentrowano się na zbadaniu, czy organy podatkowe przestrzegają praw podatników, czy traktują ich przyjaźnie i czy nie nadużywają prawa i swojej przewagi jako organ państwowy.

SYNTEZA

Prawo podatkowe w Polsce w większości przypadków jest przestrzegane, jednak przepisy często ulegają zmianie i są nieprecyzyjne. Urzędy skarbowe nie nadużywały uprawnień do przedłużania kontroli podatkowej i w większości przypadków terminowo prowadziły postępowania podatkowe, przy zapewnieniu podatnikom czynnego w nich udziału. Decydując o wykonaniu decyzji wymierzających podatek i zabezpieczenia zobowiązania na majątku podatniku, a także w sprawie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych urzędnicy działali zgodnie z przepisami prawa i z poszanowaniem interesów przedsiębiorców.

Jakość decyzji wydanych w pierwszej instancji, pomimo nieznacznej poprawy, była niezadowalająca. Podatnicy coraz częściej odwołują się od decyzji podejmowanych przez organy podatkowe, a odsetek decyzji uchylanych w postępowaniu odwoławczym przez izby skarbowe nadal jest wysoki. Główną przyczyną uchylania decyzji organów podatkowych pierwszej instancji były braki w postępowaniu dowodowym. Stwierdziliśmy także przypadki przewlekłości i wadliwości wielu postępowań odwoławczych. Istotną przyczyną częstych i długotrwałych sporów pomiędzy organami podatkowymi a podatnikami były nieprecyzyjne i nieprzejrzyste przepisy prawa podatkowego. Minister Finansów nie zapewnił jednolitego stosowania prawa podatkowego przez organy podatkowe oraz organy kontroli skarbowej, w tym poprzez ich interpretacje. System wydawania interpretacji indywidualnych prawa podatkowego staje się coraz mniej wydolny. Pogarsza się jakość wydanych interpretacji, czego wyrazem jest rosnąca liczba interpretacji zaskarżonych do sądów administracyjnych i odsetek wadliwych interpretacji prawa podatkowego uchylonych przez wojewódzkie sądy administracyjne.

DOBRE PRAKTYKI

Organy podatkowe prowadziły działność informacyjną i edukacyjną mającą na celu przybliżenie podatnikom wiedzy z zakresu rozliczeń podatkowych, zwiększenia liczby prawidłowo i dobrowolnie wypełnianych obowiązków podatkowych oraz zwiększania zaufania do organów podatkowych (karty informacyjne dotyczące usług świadczonych przez urząd, akcje „otwartych drzwi" i dodatkowe punkty obsługi w okresie składania zeznań rocznych, kampanie informacyjne na stronach internetowych i w mediach, szkolenia i konkursy wiedzy o podatkach). Z roku na rok rośnie liczba dokumentów składanych drogą elektroniczną (w ramach programu e-Podatki). Rośnie także liczba informacji udzielanych telefonicznie przez pracowników Krajowej Informacji Podatkowej.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

W wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do Ministra Finansów, NIK wniosła o:

- Wypracowanie przejrzystych, spójnych i stabilnych przepisów prawa podatkowego, zgodnych z dyrektywami i orzecznictwem prawa wspólnotowego.
- Podjęcie działań w celu: poprawy jednolitości i prawidłowości wydawanych interpretacji indywidualnych, bieżącego weryfikowania nieprawidłowych interpretacji indywidualnych, skrócenia terminów zajmowania stanowiska w związku z problemami interpretacyjnymi przepisów prawa podatkowego zgłaszanymi przez organy podatkowe.
- Wypracowanie i wdrożenie mierników oceny realizacji zadań przez dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych.

Udzielanie dotacji Świętokrzyskiemu Ośrodkowi Doradztwa Rolniczego w Modliszewicach przez wojewodę świętokrzyskiego w latach 2009–2012

Delegatura w Kielcach

I/14/004

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości udzielania przez wojewodę świętokrzyskiego w latach 2009–2012 dla Świętokrzyskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Modliszewicach (ŚODR) dotacji na realizację zadań z zakresu doradztwa rolniczego, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego (jdr), w ramach wykonywania budżetu państwa w części 85/26 – województwo świętokrzyskie.

ZAKRES PODMIOTOWY

Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Organizację, zadania i zasady działania jednostek doradztwa rolniczego określa ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego. Jednostkami doradztwa rolniczego są: Centrum Doradztwa Rolniczego oraz 16 wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego. Ośrodki wojewódzkie do dnia 31 lipca 2009 r. były państwowymi jednostkami organizacyjnymi posiadającymi osobowość prawną podległymi właściwemu miejscowo wojewodzie. Od 1 sierpnia 2009 r. ośrodki wojewódzkie zostały samorządowymi wojewódzkimi osobami prawnymi i do końca 2012 r. podlegały właściwym sejmikom województw, a od 1 stycznia 2013 r. – podlegają właściwym zarządom województw. Dysponent części budżetowej lub dysponent środków, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę.

SYNTEZA

NIK negatywnie oceniła przekazanie przez wojewodę świętokrzyskiego w okresie od 1 sierpnia 2009 r. do końca 2012 r. dotacji celowych Świętokrzyskiemu Ośrodkowi Doradztwa Rolniczego w Modliszewicach (w łącznej kwocie 26.776 tys. zł, z przeznaczeniem na wykonanie zadań określonych w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego, bez zawarcia umowy w sprawie udzielenia dotacji, wymaganej art. 150 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a przed 1 stycznia 2010 r. – art. 130 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

Wojewoda świętokrzyski przekazał dotacje dla ŚODR w Modliszewicach bez zawarcia umowy w sprawie udzielenia dotacji, wymaganej art. 150 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (a przed 1 stycznia 2010 r. – art. 130 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych). Przyczyną powyższej nieprawidłowości było nieprzestrzeganie w ŚUW procedur w zakresie udzielania dotacji celowych dla ŚODR oraz nieuwzględnienie przez służby kontrolne wojewody potrzeby podwyższenia ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w tym obszarze, w związku z nowelizacją ustawy o jdr, ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie.

WNIOSKI POKONTROLNE

- Objęcie kontrolą przez służby kontrolne wojewody udzielania dotacji celowych z budżetu państwa, dla których udzielenia, obowiązkowe jest zawarcie umowy.
- Wykonywanie przez dyrektorów wydziałów i jednostek merytorycznych Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego lub osoby przez nich upoważnione, wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych przy udzielaniu dotacji celowych z budżetu państwa.

2. Skarb Państwa, gospodarka, gospodarka morska

Podstawowym celem działalności kontrolnej prowadzonej w obszarach Skarb Państwa, gospodarka i gospodarka morska była ocena działań organów administracji rządowej oraz innych jednostek organizacyjnych m.in. w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego kraju, a także ocena przebiegu i stanu przekształceń własnościowych w gospodarce narodowej oraz gospodarowania mieniem Skarbu Państwa i ochrony interesów państwa.

NIK oceniła pozytywnie działania podmiotów odpowiedzialnych **za bezpieczeństwo i funkcjonowanie elektroenergetycznych sieci przesyłowych** w latach 2009–2013 (I półrocze). Skontrolowane podmioty monitorowały i oceniały bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej oraz realizowały pozostałe obowiązki wynikające z prawa energetycznego. Wykonały także większość zadań wynikających z „Polityki energetycznej Polski do roku 2030". Częstą przyczyną utrudnień w realizacji inwestycji sieciowych był brak uregulowań umożliwiających inwestorowi korzystanie z nieruchomości, na której posadowiona jest infrastruktura przesyłowa. Problem ten może zostać rozwiązany dzięki regulacjom zawartym w projekcie ustawy o korytarzach przesyłowych. Biorąc pod uwagę znaczenie modernizacji sieci przesyłowych dla zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, NIK zgłosiła wniosek do Prezesa Rady Ministrów o przyspieszenie prac nad projektem.

Kontrola **realizacji inwestycji dotyczących budowy terminalu do odbioru skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu wykazała** brak skuteczności w osiągnięciu zaplanowanego na czerwiec 2014 r. terminu oddania do użytkowania terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu. W ocenie NIK spółki GAZ-SYSTEM oraz PLNG, odpowiedzialne za kluczowe działania w ramach tej inwestycji, niewłaściwie wywiązywały się ze swoich zadań. Nadzór i koordynacja w zakresie realizacji inwestycji wykonywane przez kolejnych ministrów gospodarki, a następnie Skarbu Państwa oraz GAZ-SYSTEM były nieskuteczne, gdyż nie zapobiegły powstaniu opóźnienia. Przygotowanie i realizacja skomplikowanych projektów inwestycyjnych, szczególnie tych o znaczeniu strategicznym, wymaga od administracji rządowej zapewnienia sobie wewnętrznych, bardziej wyspecjalizowanych zasobów kadrowych w celu dokonywania bieżących analiz oraz weryfikowania opinii i stanowisk uczestników procesu inwestycyjnego. Wsparcie eksperckie powinno zawierać rozszerzoną analizę ryzyk i projektowanie skutecznych narzędzi minimalizujących te ryzyka – na każdym etapie procesu inwestycyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem przygotowań i weryfikacji wykonania zadań.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła **nadzór spółki GAZ-SYSTEM SA nad zapewnieniem bezpieczeństwa eksploatowanych gazociągów oraz prowadzonych nowych inwestycji**. W sieci eksploatowanej przez GAZ-SYSTEM częstotliwość awarii[9] utrzymywała się w okresie objętym kontrolą na względnie stałym poziomie trzydziestu kilku awarii rocznie, a ich występowanie nie miało bezpośredniego związku z wiekiem eksploatowanych gazociągów. W ocenie NIK, w czasie prowadzenia prac w pobliżu czynnej sieci gazowej, nadzór ze strony wykonawców nadzoru budowlanego powinien być szczególnie dokładny i możliwie stały, ze względu na zwiększone zagrożenia związane z budową w tych miejscach. Zasady prowadzenia inwestycji sieciowych były w spółce ściśle uregulowane stosownymi procedurami, zgodnie z którymi konstruowano umowy z wykonawcami robót i firmami sprawującymi nadzór nad budowami. Skuteczność tych procedur zależała jednak od rygorystycznego przestrzegania przez wykonawców robót zarówno projektu budowlanego, jak i zasad sztuki budowlanej.

NIK skontrolowała **działania administracji morskiej związane z wykorzystaniem środków publicznych na inwestycje** w zakresie budowy, utrzymania i ochrony umocnień brzegowych, budowy i utrzymania dróg morskich oraz obiektów zapewniających dostęp do portów i przystani morskich. Urzędy morskie realizowały wymienione zadania z wykorzystaniem środków budżetu państwa i podejmowały skuteczne działania na rzecz pozyskiwania dofinansowania ze środków unijnych. Organy administracji morskiej powinny, według obecnie obowiązującego stanu prawnego, utrzymać linię brzegową z 2000 roku, choć od kontroli NIK sprzed pięciu lat wiadomo, że nie wiedzą, jak ona przebiegała. Mimo zaleceń NIK oraz wniosków dyrektorów urzędów morskich minister do tej pory nie zakończył prac nad nowelizacją stosownej ustawy.

Sprawdzając **wykonanie wniosków pokontrolnych po kontroli z 2011 r. „Usuwanie przez przedsiębiorców górniczych szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego",** NIK stwierdziła, że w wyniku podjętych działań ograniczone zostały negatywne skutki działalności górniczej. Dwa skontrolowane zakłady górnicze w celu zminimalizowania negatywnych skutków eksploatacji górniczej dokonały zmiany koncepcji eksploatacji węgla z zastosowaniem odpowiedniej profilaktyki górniczej, dekoncentracji wydobycia i jego rozciągnięcia w czasie. Wszystkie gminy objęte kontrolą podjęły działania celem realizacji wniosku NIK dotyczącego wyegzekwowania od przedsiębiorców górniczych zwrotu części kosztów sporządzenia mpzp dla terenów górniczych.

[9] GAZ-SYSTEM SA definiuje awarię jako zdarzenie niespodziewane na elemencie systemu przesyłowego, które spowodowało wstrzymanie lub ograniczenie realizacji usługi przesyłowej i/lub poważne zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, mienia i/lub szkodę w środowisku. Rejestr awarii obejmuje zatem również zdarzenia, które nie spowodowały niezamierzonego wypływu gazu ani szkody dla ludzi i środowiska, ale stwarzały takie zagrożenie.

NIK pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, oceniła **komunalizację spółek Skarbu Państwa**. Nieodpłatne zbycie przez Ministra Skarbu Państwa akcji i udziałów spółek na rzecz jednostek samorządu terytorialnego miało pozytywny wpływ na sprawność realizowania przez spółki zadań istotnych dla społeczności lokalnych oraz zwiększyło skuteczność nadzoru nad tymi spółkami. Efektem komunalizacji była również poprawa kondycji ekonomicznej objętych nią spółek. Komunalizacja, jako forma przekształceń własnościowych, ulega wyczerpaniu, szczególnie wobec ustawowych ograniczeń działalności komercyjnej. W tej sytuacji Najwyższa Izba Kontroli nie formułowała wniosków dotyczących zmian lub doskonalenia tej formy przekształceń własnościowych. Z kolei **Prywatyzacja i restrukturyzacja spółek branży turystycznej** postępowały z różnymi efektami. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wiele decyzji podejmowanych w toku tych procesów, choć formalnie zgodnych z przepisami prawa, nie służyło optymalizacji możliwych do osiągnięcia efektów. Minister Skarbu Państwa w praktyce realizował politykę „wycofania się" Skarbu Państwa z branży turystyczno-hotelarskiej. Z sześciu spółek planowanych do prywatyzacji sprywatyzowano cztery.

Po kontroli **gospodarowania wybranymi nieruchomościami Skarbu Państwa** NIK stwierdziła, że Minister Skarbu Państwa oraz Prezydent m.st. Warszawy rzetelnie gospodarowali właściwymi dla nich zasobami nieruchomości Skarbu Państwa. Wykonywanie przez Ministra Skarbu Państwa oraz Prezydenta m.st. Warszawy zadania, polegającego na wyposażaniu jednostek administracji publicznej w nieruchomości niezbędne do prowadzenia przez nie działalności, ograniczone było uwarunkowaniami obiektywnymi, zwłaszcza brakiem w zasobach budynków o odpowiednich parametrach. W konsekwencji, z tytułu najmu powierzchni spoza zasobu Skarbu Państwa, ponoszone są corocznie wydatki budżetowe, które w 2012 r. wyniosły około 86 mln zł, w tym ok. 68 mln zł w Warszawie, gdzie występuje największy niedobór nieruchomości. Brak w zasobach Skarbu Państwa nieruchomości o wymaganych parametrach był jedną z przyczyn sytuacji, która doprowadziła ostatecznie do opuszczenia przez Instytut Pamięci Narodowej Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu dotychczasowej siedziby przy ul. Towarowej 28 w Warszawie i przeniesienia do nowej siedziby.

NIK skontrolowała **sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez Oddziały Terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu.** Cudzoziemcy stają się posiadaczami gruntów rolnych w Polsce w drodze nabycia udziałów w polskich spółkach, które są właścicielem ziemi. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych nie posiada jednak pełnych danych o skali nabywania polskich gruntów przez cudzoziemców. Dane resortu są 3-4 krotnie niższe od stanu rzeczywistego. Wynika to z luki w przepisach, które nie zobowiązują spółek kontrolowanych przez obcokrajowców do składania informacji o posiadanych gruntach. NIK oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w latach 2011–2013 (do 30.04) przez Oddziały Terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu. Skala i charakter nieprawidłowości dotyczących przygotowania i przeprowadzania postępowań przetargowych oraz zawierania umów sprzedaży nieruchomości rolnych, nie miały istotnego wpływu na prawidłowość rozdysponowania gruntów Zasobu.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Zapewnienie mocy wytwórczych w elektroenergetyce konwencjonalnej* (P/14/018/KGP)
2. *Funkcjonowanie i bezpieczeństwo elektroenergetycznych sieci przesyłowych* (P/13/055/KGP)
3. *Wybór koncepcji i przebieg procedury przetargowej na wdrożenie Systemu Obsługi Sprzedaży w ENERGA SA* (I/14/004/KGP)
4. *Realizacja inwestycji dotyczących budowy terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu* (P/13/058/KGP)
5. *Realizacja zadań w zakresie gospodarki przestrzennej przez samorządy województwa podkarpackiego w latach 2009–2012* (P/13/173/LRZ)
6. *Restrukturyzacja przedsiębiorców przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA finansowana ze środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców* (P/14/020/KGP)
7. *Stosowanie biopaliw i biokomponentów w transporcie* (P/13/054/KGP)
8. *Stan zaawansowania prac nad rozwojem i wdrażaniem czystych technologii węglowych w zakresie produkcji gazu i paliw płynnych z węgla kamiennego* (D/14/507/KGP)
9. *Prawidłowość nadzoru nad bezpieczeństwem eksploatowanych gazociągów oraz prowadzenia nowych inwestycji przez spółkę GAZ-SYSTEM S.A.* (I/14/003/KGP)
10. *Wykonywanie przez Główny Urząd Miar zadań w zakresie potwierdzania spełniania przez kasy rejestrujące funkcji, kryteriów i warunków technicznych, którym kasy muszą odpowiadać* (I/14/005/KGP)
11. *Realizacja zadań Okręgowego Urzędu Miar w Łodzi w zakresie legalizacji i kontroli urządzeń pomiarowych do odmierzania paliw płynnych* (P/14/095/LLO)
12. *Wykorzystanie dotacji celowych na finansowe wsparcie inwestycji* (I/14/006/KGP)

13. *Wykorzystanie środków publicznych na inwestycje przez administrację morską* (P/13/081/KIN)
14. *Gospodarka finansowa i inwestycyjna portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej* (P/14/031/KIN)
15. *Komunalizacja spółek Skarbu Państwa* (P/13/056/KGP)
16. *Prywatyzacja i restrukturyzacja spółek branży turystycznej* (P/13/161/LLO)
17. *Gospodarowanie wybranymi nieruchomościami Skarbu Państwa* (P/13/057/KGP)
18. *Sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez Oddziały Terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu* (P/13/195/LSZ)
19. *Ochrona gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem* (P/13/138/LBY)
20. *Wykonanie wniosków pokontrolnych po kontroli P/11/132 „Usuwanie przez przedsiębiorców górniczych szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego”* (K/13/006/LKA oraz I/14/001/LKA)
21. *Nadzór Ministra Skarbu Państwa nad Rzeszowskimi Zakładami Graficznymi SA* (S/14/002/KGP)

Zapewnienie mocy wytwórczych w elektroenergetyce konwencjonalnej

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

P/14/018

CEL OGÓLNY

Ocena skuteczności działań państwa oraz spółek energetycznych dla zapewnienia odpowiedniej produkcji energii elektrycznej ze źródeł konwencjonalnych, w tym m.in. ocena:

- działań organów i podmiotów odpowiedzialnych za monitorowanie bezpieczeństwa energetycznego i zapewnienie dostaw energii elektrycznej na bezpiecznym poziomie i ich wpływu na decyzje inwestycyjne w nowe moce wytwórcze,
- działań spółek elektroenergetycznych związanych z budową nowych mocy wytwórczych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w: Ministerstwie Gospodarki (MG), Ministerstwie Skarbu Państwa (MSP), Urzędzie Regulacji Energetyki (URE), Polskich Sieciach Elektroenergetycznych SA (PSE) oraz w spółkach PGE SA i ENERGA SA.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Dominującą rolę w strukturze mocy Krajowego Systemu Elektroenergetycznego (KSE) stanowią elektrownie zawodowe opalane węglem kamiennym i brunatnym. Produkcja energii elektrycznej brutto w Polsce w 2013 r. wyniosła 162.501 GWh, a krajowe zużycie brutto 157.980 GWh. Około 53% produkcji energii elektrycznej pochodziło z zawodowych elektrowni cieplnych opalanych węglem kamiennym, a ok. 35% – węglem brunatnym. Duże uzależnienie polskiej energetyki od węgla, które będzie miało miejsce także w najbliższych kilkudziesięciu latach, oznacza, że Polska może mieć problem z obniżeniem poziomu emisji CO_2 spowodowanej produkcją energii. Już obecne wymagania w zakresie emisji CO_2 powodują konieczność wymiany przestarzałych bloków energetycznych. Również duży stopień wyeksploatowania wykorzystywanych obecnie bloków w elektrowniach konwencjonalnych zmusza do podejmowania w najbliższych latach decyzji o budowie nowych mocy wytwórczych. Decyzje te muszą godzić dwa sprzeczne (w obecnych uwarunkowaniach) cele, tj. długofalowe interesy ekonomiczne wytwórców energii elektrycznej oraz potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej. Związane z tym dylematy były przedstawiane w 2013 r. w medialnej dyskusji wywołanej decyzjami spółek energetycznych o wstrzymaniu budowy nowych bloków, m.in. w Opolu i Ostrołęce, które motywowano brakiem rentowności tych przedsięwzięć.

SYNTEZA

Skontrolowane podmioty podejmowały skuteczne, w krótkim horyzoncie czasowym, działania w celu zapewnienia dostaw energii elektrycznej na poziomie zaspokajającym zapotrzebowanie krajowe. Niewystarczające były natomiast działania Ministra Gospodarki, odpowiedzialnego za bezpieczeństwo energetyczne kraju, odnoszące się do nowych źródeł mocy, niezbędnych dla zapewnienia dostatecznych dostaw energii elektrycznej w długim horyzoncie.

W latach 2009−2014 (I półrocze) zapewnione było bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej, zarówno bieżących, jak i w perspektywie kilkuletniej. – Należy przy tym uwzględnić fakt mniejszego niż przewidywano zapotrzebowania na energię elektryczną wskutek obniżenia koniunktury gospodarczej. Moc obecnie funkcjonujących źródeł wytwórczych zainstalowanych w Krajowym Systemie Elektroenergetycznym wynosi ok. 38 GW, przy średnim rocznym zapotrzebowaniu ok. 22 GW i maksymalnym zapotrzebowaniu 28 GW.

Według obecnych prognoz, maksymalne zapotrzebowanie na moc będzie wzrastać do ok. 40 GW w 2035 r. i 41-42 GW w kolejnych 15 latach. W perspektywie do 2050 r., z istniejących obecnie zasobów mocy wytwórczych funkcjonować będą jednostki wytwarzające zaledwie 5 GW mocy (głównie elektrownie wodne), a pozyskiwanie energii elektrycznej po roku 2035 będzie możliwe tylko z bloków, które dopiero powstaną. W latach 2020–2035 powinna nastąpić likwidacja bloków wytwórczych wybudowanych w latach 70. XX wieku (60 jednostek wytwórczych stanowiących ponad 50% mocy KSE). Obecnie wytwórcy deklarują budowę w latach 2014–2028 nowych źródeł o mocy 10,5 GW, za kwotę 54 mld zł, oraz modernizację istniejących źródeł, która wymaga nakładów na poziomie 12 mld zł. Długoterminowe prognozy i bilanse mocy zakładają rozpoczęcie od 2025 r. dostarczania energii elektrycznej z elektrowni jądrowej. Założenie to jest, zdaniem NIK, obarczone wysokim ryzykiem kolejnego opóźnienia (pierwotnie zakładano, że będzie to rok 2020) lub wręcz brakiem możliwości realizacji. Negatywny wpływ na bezpieczeństwo energetyczne, w dłuższym horyzoncie czasowym, ma brak instrumentów systemowych, za pomocą których organy państwa mogą oddziaływać na zachowania wytwórców energii. W latach 2010–2014 przedsiębiorcy zrezygnowali z budowy 10 nowych jednostek wytwarzających energię, planowanych do przyłączenia do KSE – z powodu zbyt dużego ryzyka regulacyjnego i cenowego.

Minister Gospodarki, wbrew obowiązkowi wynikającemu z prawa energetycznego, nie opracował w wymaganym terminie polityki energetycznej Polski i nie przygotował również Programu działań wykonawczych na lata po 2012 r., stanowiącego część polityki energetycznej. Minister Gospodarki, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki oraz spółka Polskie Sieci Elektroenergetyczne prawidłowo monitorowali dostawy energii elektrycznej, analizowali plany wytwórców i oceniali bezpieczeństwo dostaw. Dzięki rzetelnemu monitoringowi i analizie funkcjonowania KSE zdiagnozowano, że istnieje ryzyko występowania okresowych niedoborów rezerw mocy w szczytach zapotrzebowania w latach 2015–2018. NIK oceniła jako celowe działania zaradcze podejmowane przez PSE, dotyczące ograniczenia ryzyka wystąpienia okresowych niedoborów mocy w krótkim okresie.

W perspektywie kilkuletniej zapewniona jest, zdaniem NIK, budowa nowych źródeł gwarantujących wystarczającą podaż energii. Do 2020 r. konieczna jest budowa nowych systemowych źródeł wytwórczych o sumarycznej mocy 6–7 GW. W latach 2014–2018 nastąpi likwidacja istniejących źródeł o łącznej mocy 6,4 GW, a w analogicznym okresie powstaną nowe źródła o mocy co najmniej 4,8 GW.

Zgodnie z założeniami Polityki Energetycznej Polski do 2030 r. Skarb Państwa posiadał większościowe (lub pozwalające zachować władztwo korporacyjne) pakiety w spółkach dominujących czterech grup kapitałowych sektora elektroenergetycznego. Dywidendy należne Skarbowi Państwa z podziału zysku spółek elektroenergetycznych stanowiły istotne źródło przychodów budżetowych, a spółki tego sektora znajdują się w grupie 10 spółek przynoszących Skarbowi Państwa 98% wszystkich wpływów z dywidend.

Jako niecelowe i niegospodarne NIK uznała zlecanie przez Ministra Skarbu Państwa wyłaniania kandydatów na reprezentantów Skarbu Państwa w radach nadzorczych spółek sektora elektroenergetyki zewnętrznym doradcom, a następnie rezygnowanie z powoływania rekomendowanych kandydatów do rad nadzorczych.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

- Wyniki kontroli wskazują na potrzebę zwiększenia przez Prezesa Rady Ministrów nadzoru nad działaniami Ministra Gospodarki, tak aby strategiczne dokumenty programowe i sprawozdawcze dotyczące elektroenergetyki były przygotowane terminowo i rzetelnie. Odnosi się to także do przygotowania projektów ustaw, które dotyczą funkcjonowania tego sektora. Wzmocnienie nadzoru powinno doprowadzić do niezwłocznego przygotowania polityki energetycznej, determinującej spójność innych działań, w tym wprowadzenia narzędzi stymulujących podejmowanie nowych inwestycji.
- Ze względu na planowany znaczący udział w bilansie KSE po 2025 r. energii pochodzącej z elektrowni jądrowej oraz ryzyka związanego z realizacją Programu Polskiej Energetyki Jądrowej, Minister Gospodarki powinien szczególnie uważnie śledzić realizację tego programu i w razie opóźnień podejmować działania dla zapewnienia alternatywnych źródeł niezbędnych dla stabilnej pracy KSE.
- Uwzględniając przedstawione w niniejszej Informacji wyniki kontroli, NIK dostrzega konieczność intensyfikacji prac nad wypracowaniem spójnego systemu instrumentów umożliwiających organom administracji motywowanie wytwórców do podejmowania inwestycji w celu zapewnienia dostaw energii elektrycznej na pożądanym poziomie w długim okresie. Prace te powinny być prowadzone przez Ministra Gospodarki w porozumieniu z Ministrem Skarbu Państwa, który sprawuje funkcje właścicielskie wobec kluczowych spółek sektora elektroenergetyki, oraz w porozumieniu z organizacjami branżowymi.

Funkcjonowanie i bezpieczeństwo elektroenergetycznych sieci przesyłowych

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

P/13/055

CEL OGÓLNY

Ocena działań organów administracji państwowej oraz operatora elektroenergetycznego systemu przesyłowego dla zapewnienia niezawodności dostaw energii odbiorcom.

ZAKRES PODMIOTOWY

Skontrolowano Ministerstwo Gospodarki, Urząd Regulacji Energetyki i Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Przerwy w dostawie energii elektrycznej powodują ogromne policzalne straty gospodarcze, a także znaczne straty niepoliczalne – ponoszone przez indywidualnych odbiorców. Analiza awarii systemowych na świecie wskazuje, że główną ich przyczyną były awarie sieci przesyłowych, natomiast w znacznie mniejszym stopniu były one spowodowane deficytem mocy. Awarie sieciowe były powodowane przede wszystkim niedoinwestowaniem oraz niezadowalającym stanem technicznym linii i stacji elektroenergetycznych, natomiast w mniejszym stopniu nieprawidłowym działaniem układów zabezpieczeń i sterowania oraz błędami dyspozytorów. Bezpieczeństwo energetyczne kraju zależy zatem głównie od bezpieczeństwa elektroenergetycznego, przy czym na stopień tego bezpieczeństwa bezpośredni wpływ ma stan, struktura i możliwości przesyłowe krajowej sieci najwyższych napięć, a także dyspozycyjność sieci dystrybucyjnych i rozdzielczych.

Przesyłanie energii elektrycznej w celu jej dostarczania do sieci dystrybucyjnych lub odbiorcom końcowym przyłączonym do sieci przesyłowych odbywa się poprzez sieci przesyłowe najwyższych napięć: 220 kV, 400 kV i 750 kV, i niektóre ciągi sieci wysokich napięć (110 kV).

Strategia państwa odnośnie do polskiej energetyki została określona przez Radę Ministrów w przyjętym uchwałą nr 202/2009 w dniu 10 listopada 2009 r. dokumencie „Polityka energetyczna Polski do roku 2030", stanowiącym załącznik do obwieszczenia Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. Wśród sześciu podstawowych kierunków polskiej polityki energetycznej dwa związane są z celami i zadaniami dotyczącymi elektroenergetycznych sieci przesyłowych.

SYNTEZA

Bezpieczeństwo przesyłu i dostaw energii elektrycznej w latach 2009–2013 (I półrocze) nie było zagrożone. Począwszy od 2015 r., istnieje jednak ryzyko okresowego braku możliwości pokrycia zapotrzebowania na energię elektryczną. Nie jest ono spowodowane stanem sieci przesyłowych, choć w ekstremalnych warunkach pogodowych mogą wystąpić przerwy, lecz koniecznością wyłączenia przewidzianych do remontu i modernizacji przestarzałych jednostek wytwórczych.

Modernizacja i rozbudowa elektroenergetycznej sieci przesyłowej, prowadzone przez operatora systemu przesyłowego (PSE SA), w uzgodnieniu z Prezesem URE i pod nadzorem Ministra Gospodarki, pozwoliły wprawdzie na wydłużenie okresu sprawności funkcjonalnej dla obiektów liniowych z 40 do 70 lat, lecz średni wiek linii przesyłowych w Polsce wynosił na koniec 2012 r. ok. 40 lat i od 2009 r. zwiększył się o ok. 3 lata.

Operator systemu przesyłowego, w uzgodnieniu z Prezesem URE i Ministrem Gospodarki, podejmował działania dla zminimalizowania ryzyka zagrożenia dostaw energii elektrycznej. Polegały one na zapewnieniu rezerwowych źródeł wytwórczych, zmniejszaniu zużycia i zagwarantowaniu możliwości importu energii.

W badanym okresie PSE SA poniosła nakłady inwestycyjne w łącznej kwocie 2.827 mln zł. Kontrola terminowości realizacji 20 projektów o łącznej wartości szacunkowej ok. 1.275 mln zł w przypadku 5 przedsięwzięć wykazała istotne opóźnienia – niezawinione przez PSE SA.

Rządowa strategia w zakresie m.in. elektroenergetycznych linii przesyłowych, określona w „Polityce energetycznej Polski do 2030 roku", została uściślona w Programie działań wykonawczych na lata 2009–2012.

Zrealizowane zostały wnioski po kontroli NIK P/08/043 pn. *Restrukturyzacja sektora elektroenergetyki w latach 2006–2007*.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Przyspieszenie prac nad projektem ustawy o korytarzach przesyłowych, która ułatwi pozyskiwanie prawa do gruntów pod infrastrukturę do przesyłania i dystrybucji energii.

Ponadto w wystąpieniu pokontrolnym do Prezesa URE NIK zawarła uwagi, że w sytuacji zdiagnozowanego ryzyka wystąpienia zakłóceń dostaw energii wskazane byłoby częstsze przeprowadzanie badań w tym zakresie oraz że plany rozwoju Operatora Systemu Przesyłowego powinny być uzgadniane na okresy wymagane prawem energetycznym.

Wybór koncepcji i przebieg procedury przetargowej na wdrożenie Systemu Obsługi Sprzedaży w ENERGA SA

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

I/14/004

CEL OGÓLNY

Ocena przebiegu przygotowań do udzielenia zamówienia na zakup i wdrożenie Systemu Obsługi Sprzedaży w ENERGA SA oraz wyboru i przebiegu procedury zamówienia publicznego.

ZAKRES PODMIOTOWY

Energa SA.

KONTEKST PRAWNO--EKONOMICZNY

Aspekt prawny dotyczy stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych do spółek z większościowym udziałem SP, gdzie działalność sektorową prowadzą podmioty zależne, a zamówienie udzielane jest w związku z tą działalnością.

SYNTEZA

System Obsługi Sprzedaży w Grupie Kapitałowej ENERGA oraz świadczenie usług gwarancyjnych i serwisowych dla tego systemu został uznany w spółce i jej jednostkach zależnych za niezbędny do prowadzenia efektywnej sprzedaży energii elektrycznej, gromadzenia informacji o preferencjach i potrzebach klientów oraz efektywnego zarządzania. Przewidywane korzyści wdrożenia SOS uzasadniono pod względem jakościowym i ekonomicznym. W umowie na zakup i wdrożenie SOS ENERGA należycie zabezpieczyła swoje interesy gospodarcze, przewidując odpowiednie sankcje w razie jej niewykonania lub niewłaściwego wykonania, oraz prawo do monitorowania realizacji umowy. Przetarg na wdrożenie SOS przeprowadzono z pominięciem przepisów pzp – rozdziału 5, działu III, dotyczących zamówień sektorowych, co NIK oceniła jako nieprawidłowość.. Jako podstawę wyboru wykonawcy SOS przyjęto przepisy ustawy Kodeks cywilny oraz wewnętrzną „Instrukcję zamawiania dostaw, usług i robót budowlanych w ENERGA SA. ENERGA jest podmiotem, w którym Skarb Państwa posiada 51,52% całości akcji. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 4 pzp, podmioty w Grupie Kapitałowej ENERGA należą do innych podmiotów niż określone w art. 3 pkt 1−3a pzp, a podmiot wymieniony w art. 3 ust. 1 pkt 1 pzp, tj. Minister Skarbu Państwa wywiera pośrednio poprzez ENERGĘ dominujący wpływ na działalność tych podmiotów z Grupy, w szczególności finansuje je w ponad 50% poprzez swój udział kapitałowy w ENERDZE. Podmioty takie są uznawane za zamawiających sektorowych, o ile prowadzą działalność wymienioną w art. 132 pzp.

WNIOSKI POKONTROLNE

Wprowadzenie i stosowanie uregulowań wewnętrznych do udzielania zamówień sektorowych podmiotom zewnętrznym na rzecz podmiotów zależnych wprowadzających działalność sektorową, jeżeli zamówienie jest udzielane w celu wykonywania jednego z rodzajów działalności sektorowej wymienionych w art. 132 ust. 1 pkt 3 Pzp.

Realizacja inwestycji dotyczących budowy terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

P/13/058

CEL OGÓLNY

Celem kontroli było dokonanie oceny przebiegu realizacji inwestycji – Terminal w Świnoujściu w odniesieniu do przyjętego terminu rozpoczęcia dostaw gazu LNG w ramach zawartych umów.

ZAKRES PODMIOTOWY

Skontrolowano Ministerstwo Skarbu Państwa (MSP), Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (MIiR) oraz Transportowy Dozór Techniczny (TDT), a także spółki odpowiedzialne za poszczególne inwestycje: GAZ-SYSTEM SA (GAZ-SYSTEM – dodatkowo pełniła też rfunkcję koordynatora całego przedsięwzięcia), Polskie LNG SA (PLNG) oraz Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście SA (ZMPSiŚ).

KONTEKST PRAWNO--EKONOMICZNY

Terminal w Świnoujściu to kluczowa inwestycja dla bezpieczeństwa energetycznego Polski w zakresie paliw gazowych. Umożliwi odbiór gazu ziemnego drogą morską z dowolnego kierunku na świecie, co znacznie zdywersyfikuje źródła importu gazu do Polski.

Technologia LNG polega na transporcie gazu ziemnego w postaci skroplonej specjalnymi tankowcami (tzw. metanowcami) do terminalu, gdzie surowiec poddawany jest procesowi regazyfikacji (czyli ponownego przekształcenia w gaz poprzez ogrzanie). W takiej postaci surowiec przesyłany jest krajową siecią gazociągów do dowolnych odbiorców.

Działania zmierzające do wybudowania w Polsce terminalu LNG zostały zapoczątkowane przyjęciem w dniu 3 stycznia 2006 r. przez Radę Ministrów (RM) uchwały nr 3/2006 w sprawie działań mających na celu dywersyfikację dostaw nośników energii, zobowiązującej do przygotowania decyzji inwestycyjnych i handlowych dla dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego, w szczególności budowy terminalu LNG na terytorium RP. W uchwale nr 77/2006 z dnia 31 maja 2006 r. RM uznała za zgodne z polityką rządu podjęcie przez PGNiG SA działań związanych z budową terminalu LNG na wybrzeżu Polski i powierzyła Ministrowi Gospodarki monitorowanie tych działań.

W celu budowy i eksploatacji terminalu LNG PGNiG SA powołało w 2007 r. Polskie LNG Sp. z o.o. W dniu 19 sierpnia 2008 r. RM podjęła uchwałę nr 167/2008 w sprawie działań mających na celu dywersyfikację dostaw gazu ziemnego do Polski i zobowiązała Ministra Skarbu Państwa do zapewnienia kontroli Skarbu Państwa nad terminalem w perspektywie wieloletniej poprzez przekazanie większościowego pakietu udziałów w spółce Polskie LNG Sp. z o.o. do GAZ-SYSTEM SA (operatora systemu przesyłowego gazu ziemnego w rozumieniu ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne) oraz zapewnienia nadzoru nad procesem negocjacyjnym wieloletniego kontraktu na dostawy skroplonego gazu ziemnego oraz na budowę terminalu. GAZ-SYSTEM SA nabył w dniu 8 grudnia 2008 r. 100% udziałów Polskiego LNG Sp. z o.o.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu określiła zasady przygotowania, realizacji i finansowania inwestycji – Terminal w Świnoujściu.

SYNTEZA

W ocenie NIK spółki GAZ-SYSTEM oraz PLNG, odpowiedzialne za kluczowe działania w ramach tej inwestycji, niewłaściwie wywiązywały się ze swoich zadań. Nadzór i koordynacja w zakresie realizacji inwestycji wykonywane przez kolejnych ministrów gospodarki, a następnie Skarbu Państwa oraz GAZ-SYSTEM były nieskuteczne, gdyż nie zapobiegły powstaniu opóźnienia.

Terminal regazyfikacyjny skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu wraz z instalacjami, urządzeniami i obiektami, niezbędnymi dla jego uruchomienia i funkcjonowania, nie został oddany do eksploatacji do końca 2014 r., czyli w terminie, gdy miały rozpocząć się dostawy gazu LNG dla PGNiG SA. Przekroczenie planowanego terminu odsunęło w czasie możliwość dywersyfikacji dostaw gazu poprzez umożliwienie dostaw do Polski gazu skroplonego oraz może spowodować konsekwencje finansowe dla PLNG oraz PGNiG SA. W przypadku dalszego opóźnienia oddania do użytkowania może powstać ryzyko utraty środków UE, wykorzystanych do współfinansowania inwestycji.

Kontrola NIK wykazała, że przygotowanie i realizacja skomplikowanych projektów inwestycyjnych, szczególnie tych o znaczeniu strategicznym, wymaga od administracji rządowej zapewnienia sobie wewnętrznych, bardziej wyspecjalizowanych zasobów kadrowych w celu dokonywania bieżących analiz oraz weryfikowania opinii i stanowisk uczestników procesu inwestycyjnego. Wsparcie eksperckie powinno zawierać rozszerzoną analizę ryzyk i projektowanie skutecznych narzędzi minimalizujących te ryzyka – na każdym etapie procesu inwestycyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem przygotowań i weryfikacji wykonania zadań.

W wyniku kontroli NIK stwierdziła nieprawidłowości w realizacji inwestycji polegające na: odstępstwach od projektu budowlanego oraz wadliwym wykonywaniu niektórych prac budowlanych, skutkiem których była konieczność korekt wydłużających czas realizacji; nieskutecznym egzekwowaniu przez GAZ-SYSTEM oraz PLNG od wykonawców prawidłowego i terminowego wykonywania obowiązków; błędach popełnionych przez GAZ-SYSTEM oraz PLNG przy zawieraniu aneksów do umów z wykonawcami. Nieprawidłowości w działaniach GAZ-SYSTEMU, jako koordynatora, polegały na: nieskutecznym oddziaływaniu i egzekwowaniu właściwego wykonania zadań przypisanych poszczególnym podmiotom; przygotowaniu z opóźnieniem (dopiero we wrześniu 2013 r.) oraz przedstawieniu Ministrowi Skarbu Państwa do zatwierdzenia nierzetelnej, zawierającej błędy merytoryczne, aktualizacji Harmonogramu Skonsolidowanego budowy Terminalu LNG w Świnoujściu (Harmonogram). Nieprawidłowości w wykonywaniu nadzoru nad inwestycją przez kolejnych ministrów Skarbu Państwa polegały na: niewykorzystywaniu wszystkich posiadanych uprawnień oraz narzędzi oddziaływania na uczestników procesu inwestycyjnego w sytuacjach wymagających interwencji na szczeblu administracji rządowej; braku odpowiednio wczesnej reakcji, mimo posiadanej wiedzy, na krytyczne sytuacje zagrażające terminowej realizacji inwestycji, w szczególności niepodjęcie dostatecznie wcześnie interwencji w sprawie sporu pomiędzy generalnym realizatorem Inwestycji (GRI) a TDT o zakres kompetencji nadzoru technicznego nad budową Terminalu LNG; zignorowaniu konieczności poddania analizie ryzyka opóźnienia inwestycji wynikającego ze zmiany przepisów dotyczących nadzoru technicznego oraz braku należytej staranności przy zatwierdzaniu zaktualizowanego Harmonogramu.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Kontrola NIK wykazała, że przygotowanie i realizacja skomplikowanych projektów inwestycyjnych, szczególnie tych o znaczeniu strategicznym, wymaga od administracji rządowej zapewnienia sobie wewnętrznych, bardziej wyspecjalizowanych zasobów kadrowych w celu dokonywania bieżących analiz oraz weryfikowania opinii i stanowisk uczestników procesu inwestycyjnego. Wsparcie eksperckie powinno zawierać rozszerzoną analizę ryzyk i projektowanie skutecznych narzędzi minimalizujących te ryzyka – na każdym etapie procesu inwestycyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem przygotowań i weryfikacji wykonania zadań.

ZAWIADOMIENIA ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

NIK od września 2014 r. współpracuje z Prokuraturą Okręgową w Warszawie w związku z prowadzonym śledztwem w sprawie przekroczenia uprawnień, niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych, mających związek z budową Terminalu LNG w Świnoujściu i możliwością dopuszczenia w ten sposób do opóźnienia realizacji tej inwestycji, a w konsekwencji do konieczności zapłaty przez stronę polską za dostawy nieodebranego gazu, czym miano działać na szkodę interesu publicznego (czyn określony w art. 231 & 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny).

Realizacja zadań w zakresie gospodarki przestrzennej przez samorządy województwa podkarpackiego w latach 2009–2012

Delegatura w Rzeszowie

P/13/173

CEL OGÓLNY

Ocena organów samorządu terytorialnego w zakresie planowania przestrzennego w związku z realizacją obowiązków wynikających z przepisów odrębnych oraz stosowanie wymaganych prawem procedur związanych z planowaniem przestrzennym i wydawaniem decyzji administracyjnych.

III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

ZAKRES PODMIOTOWY

Podkarpacki Urząd Marszałkowski i 15 gmin z terenu województwa podkarpackiego.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy, należy do zadań samorządu województwa. Samorząd województwa, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, określa strategię rozwoju województwa, uwzględniającą cele m.in. kształtowania i utrzymania ładu przestrzennego, oraz opracowuje i przedkłada sejmikowi wojewódzkiemu do uchwalenia plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Funkcjonujący w Polsce system planowania przestrzennego nie sprzyja racjonalnemu kształtowaniu ładu przestrzennego. System ten, pomimo uzyskania przez Polskę w 2004 r. członkostwa w Unii Europejskiej, nie został zmieniony. Nastąpił zwiększony napływ środków finansowych na inwestycje infrastrukturalne, a system planowania przestrzennego nie został dostosowany do możliwości wykorzystania tych środków. Brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego może skutecznie utrudnić wykorzystanie środków pomocowych w związku z wymogami UE zgodności dofinansowanego zamierzenia inwestycyjnego z ustaleniami planów miejscowych. NIK podczas kontroli poddała ocenie realizację zadań nałożonych na gminy ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647 tekst jedn.) i innymi ustawami prawa materialnego: Prawo wodne (Dz.U. z 2012 r., poz.145 ze zm.) oraz ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568).

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania samorządów w kontrolowanym zakresie. Według ustaleń NIK, niski wzrost powierzchni objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, oraz nieaktualizowanie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego świadczą o niewystarczającym działaniu gmin na rzecz racjonalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego. Powyższy stan był efektem zapisanej w ustawie opizp fakultatywności uchwalania przez rady gmin miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i dokonywania w nich zmian. Ustawa z 2003 r. utrzymała system planowania przestrzennego, wprowadzony ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Przyjęte rozwiązania prawne, oparte na braku obowiązku sporządzania mpzp, spowodowały istnienie obszarów gmin pozbawionych w całości lub częściowo dyspozycji dotyczących sposobu ich zagospodarowania. W takiej sytuacji, w kontrolowanych jednostkach, proces planistyczny ograniczał się w większości przypadków tylko do stosowania przepisów ustawy opizp w konkretnych postępowaniach administracyjnych bez określania i realizowania aktualnej polityki przestrzennej. Zadania właściwych komórek organizacyjnych tych jednostek, sprowadzały się do przygotowywania planów miejscowych obejmujących niewielki obszar oraz wydawania decyzji o warunkach zabudowy, głównie na potrzeby inwestorów zamierzających zagospodarować swoją własność, a nie do realizacji określonej przez radę gminy polityki przestrzennej gminy. W kontroli ustalono ponadto: brak wizji i zainteresowania procesami rozwojowymi gminy przez organy uchwałodawcze i wykonawcze gmin, brak zrozumienia roli właściwej oceny zmian w zagospodarowaniu przestrzennym i roli wieloletnich programów sporządzania mpzp, brak zrozumienia roli właściwego planowania przestrzennego dla ekonomiki realizacji infrastruktury technicznej i społecznej, poprawy bezpieczeństwa ludzi i zmniejszenia strat materialnych oraz kosztów usuwania skutków cyklicznie występujących klęsk żywiołowych na skutek ograniczania zabudowy terenów zagrożonych, naruszanie procedur wydawania i dokumentowania czynności związanych z decyzjami administracyjnymi dotyczącymi warunków zabudowy.

DOBRE PRAKTYKI

Pomimo braku obowiązku ustawowego w pięciu gminach w istniejących studiach uwarunkowań wprowadzono zapisy dotyczące terenów zagrożonych powodzią.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała do Rady Ministrów następujące wnioski o podjęcie działań mających na celu zmianę przepisów prawa w zakresie:

- wprowadzenie w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązku i terminów opracowania planów miejscowych dla obszarów zagrożonych klęskami żywiołowymi, a w szczególności obszarów szczególnego zagrożenia powodzią (objętych mapami zagrożenia powodziowego i mapami ryzyka powodziowego);

- określenie terminu wprowadzenia w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin ustaleń, dotyczących obszarów zagrożonych klęskami żywiołowymi, a w szczególności obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

INNE

Ponadto w oparciu o ustalenia niniejszej kontroli Najwyższa Izba Kontroli uważała za uzasadnione ponowienie wniosku do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu nowelizacji ustawy opizp poprzez wprowadzenie kary pieniężnej za nieuzasadnione opóźnienie w wydaniu decyzji o warunkach zabudowy.

Restrukturyzacja przedsiębiorców przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA finansowana ze środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

P/14/020

CEL OGÓLNY

Ocena działań ARP związanych z udzielaniem pomocy publicznej lub wsparcia niebędącego pomocą publiczną przedsiębiorcom oraz efektywność tej pomocy.

ZAKRES PODMIOTOWY

ARP SA, trzej przedsiębiorcy (Grupa Azoty – Zakłady Chemiczne „Police" SA, Diora-Świdnica Sp. z o.o. oraz Fabryka Łożysk Tocznych „Kraśnik" SA), a także cztery jednostki ochrony zdrowia (Uniwersyteckie Centrum Kliniczne w Gdańsku, Szpital Uniwersytecki nr 1 im. dr. A. Jurasza w Bydgoszczy, Szpital Wojewódzki im. dr. L. Rydygiera w Suwałkach i Szpital Wojewódzki im. Kardynała S. Wyszyńskiego w Łomży).

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Celem pomocy publicznej udzielanej ze środków państwowego funduszu celowego jakim jest Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców (FRP), jest wsparcie przedsiębiorcy znajdującego się w trudnej sytuacji ekonomiczno-finansowej w przywróceniu mu pełnej zdolności do funkcjonowania na rynku bez konieczności dalszego wspierania środkami publicznymi lub w jego działalności – do czasu przygotowania planu restrukturyzacji. Celem wsparcia niebędącego pomocą publiczną jest umożliwienie przedsiębiorcy realizacji działań prowadzących do poprawy rentowności oraz efektywności prowadzonej działalności gospodarczej. Udzielanie pomocy publicznej lub wsparcia niebędącego pomocą publiczną ze środków zgromadzonych w Funduszu należy do ustawowych zadań Ministra Skarbu Państwa oraz Agencji Rozwoju Przemysłu SA (ARP). Minister wyznaczony został do udzielania pomocy małym lub średnim przedsiębiorcom, natomiast ARP do jej przekazywania dużym przedsiębiorcom bez względu na ich status własnościowy oraz do udzielania im wsparcia niebędącego pomocą publiczną. W latach 2011–2014 stan środków pochodzących z FRP, jakimi Agencja dysponowała na ten cel, utrzymywał się w wysokości ok. 1 mld zł. Zasady postępowania w sprawach udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom, w tym także pomocy na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorców, reguluje ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Ustawa normuje m.in. postępowanie w sprawie przygotowania do notyfikacji projektów pomocy indywidualnej na restrukturyzację dla przedsiębiorców, zasady i tryb zwrotu pomocy publicznej, zasady monitorowania pomocy publicznej.

SYNTEZA

Zgodnie z przepisami ustawy o kip, środki pochodzące z FRP powinny być przeznaczane na pomoc w celu ratowania i/lub restrukturyzacji przedsiębiorców oraz na wsparcie niebędące pomocą publiczną. Ustalenia niniejszej kontroli (poza zastrzeżeniami formalnymi odnoszącymi się do udzielenia wsparcia w dwóch przypadkach oraz pomocy dla jednostek ochrony zdrowia) potwierdzają pozytywną ocenę działalności ARP SA w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z Funduszu oraz efektywność udzielanej pomocy i wsparcia.

Udzielając pomocy publicznej lub wsparcia, Agencja stwarzała warunki do efektywnego wykorzystania środków publicznych przez beneficjentów (dużych przedsiębiorców) oraz dbała o należyte zabezpieczenie ich zwrotu. Poprzez monitorowanie wykorzystania środków, Agencja wpływała na beneficjentów w celu wykorzystywania przez nich otrzymanych środków zgodnie z przeznaczeniem określonym w stosownych umowach oraz terminowego wywiązywania się z zobowiązań finansowych i sprawozdawczych.

Podejmując powyższe działania, Agencja rzetelnie stosowała przyjęte procedury wewnętrzne – poza dwoma przypadkami. W jednym z nich odstąpiono od wymogu przedłożenia biznesplanu lub planu restrukturyzacji (dotyczyło to Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA). W drugim – wystąpił szereg nieprawidłowości polegających na odstępstwach od warunków udzielenia finansowania, wynikających z obowiązującego w ARP SA. wewnętrznego zbioru zasad udzielania wsparcia (dotyczyło to FPW Lease Sp. z o.o.). W obu przypadkach wsparcie zostało udzielone przedsiębiorcom powiązanym kapitałowo ze Skarbem Państwa lub ARP S.A. Środki przekazane tym przedsiębiorcom w wysokości 322,4 mln zł, stanowiły 25,6% całości pomocy i wsparcia ze środków pochodzących z FRP w latach 2011–2014 (III kw.).

Przy zawieraniu umów pomocy dla jednostek ochrony zdrowia nie był przestrzegany wymóg informowania beneficjenta o braku obowiązku notyfikacji pomocy do Komisji Europejskiej, wynikający z art. 38 ust. 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Wyniki kontroli przeprowadzonych u siedmiu beneficjentów, którzy uzyskali pomoc na łączną kwotę 432,2 mln zł, nie wykazały istotnych nieprawidłowości wpływających na ogólną pozytywną ocenę efektywności wykorzystania przekazanych środków. W dwóch przypadkach (dot. szpitali w Łomży i Bydgoszczy) przyznana pomoc nie przyniosła dotychczas oczekiwanych rezultatów, tj. przywrócenia trwałej płynności finansowej, przy czym w jednostkach tych nadal trwają procesy restrukturyzacyjne.

Podczas tej kontroli NIK stwierdziła, że aktualny pozostaje wniosek NIK z poprzedniej kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Skarbu Państwa, dotyczący rozważenia powierzenia zadań w zakresie udzielania pomocy lub wsparcia niebędącego pomocą publiczną, wyspecjalizowanej w tym zakresie ARP SA.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

NIK zgłosiła uwagę co do zgodności z celami statutowymi Agencji (powołanej przede wszystkim do wspomagania rozwoju poszczególnych gałęzi przemysłu i przedsięwzięć o charakterze gospodarczym) pomocy udzielanej jednostkom ochrony zdrowia. Jednostki te podlegają bowiem innym zasadom finansowania i wspomagania niż podmioty ze sfery przemysłu. Zatem, udzielającym pomocy jednostkom ochrony zdrowia z przeznaczeniem na ich restrukturyzację powinny być organy tworzące lub Minister Zdrowia jako regulator systemu opieki zdrowotnej, ze środków przeznaczonych na ten cel, innych niż przychody z prywatyzacji, których dysponentem jest Minister Skarbu Państwa.

Stosowanie biopaliw i biokomponentów w transporcie

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

P/13/054

CEL OGÓLNY

Ocena sposobu prowadzenia działań podejmowanych w celu wspierania, rozwoju i wykorzystania biopaliw ciekłych oraz biokomponentów w transporcie, a w szczególności wykonanie przedsięwzięć ujętych w dokumencie Wieloletni program promocji biopaliw lub innych paliw odnawialnych na lata 2008–2014", przyjętym uchwałą nr 134/2007 Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2007 r.

ZAKRES PODMIOTOWY

Wybrane organy administracji rządowej (Minister Gospodarki, Minister Finansów, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Prezes Agencji Rynku Rolnego).

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Na sytuację w Polsce mają wpływ przede wszystkim uwarunkowania prawne Unii Europejskiej, które określają drogę rozwoju biopaliw. W latach 2003–2009 podstawowym aktem prawnym określającym rozwój rynku biopaliw transportowych w UE była dyrektywa 2003/30/EC z dnia 8 maja 2003 roku, w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych. W trosce o ochronę środowiska zobowiązywała ona kraje członkowskie do zapewnienia udziału biokomponentów w rynku paliw transportowych (zarówno w postaci dodatku do paliw ciekłych, jak i biopaliw ciekłych) w wysokości co najmniej 5,75% – z końcem roku 2010. Na podstawie dyrektywy 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r., w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł

odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, udział energii ze źródeł odnawialnych w sektorze transportu ma wynosić 10% do 2020 r.

Pełną transpozycję dyrektywy 2003/30/WE do polskiego prawa zapewniły: ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw. Od 1 stycznia 2008 r. wprowadzono w Polsce sankcjonowany wysokimi karami obowiązek stosowania biokomponentów w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych w ilości wynikającej z Narodowego Celu Wskaźnikowego (NCW), która dla 2010 roku wynosiła 5,75%. NCW to minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych, zużywanych w ciągu roku kalendarzowego w transporcie, liczony według wartości opałowej. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2007 r. zakładało stały wzrost wysokości NCW z 5,75% w 2010 r., 6,20% w 2011 r., 6,65% w 2012 r. do 7,10% w 2013 r.

SYNTEZA

Pomimo realizowania przez zobowiązane podmioty działań wynikających z ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz większości postanowień Programu Wieloletniego mających na celu wspieranie, rozwój i wykorzystanie biopaliw ciekłych oraz biokomponentów w transporcie, w okresie obowiązywania Programu większość celów nie została osiągnięta.

Wskaźnik udziału biokomponentów w rynku paliw transportowych NCW osiągnął założoną wysokość w latach 2008–2011, natomiast w 2012 r. nie został zrealizowany w wysokości wymaganej przepisami.

NIK ocenia, że zastosowane instrumenty, m.in. udzielone ulgi podatkowe i zwolnienia z opłaty paliwowej, oraz wsparcie finansowe ze środków UE i krajowych – nie przyczyniły się do zwiększenia popytu na biokomponenty polskiego pochodzenia oraz nie miały wpływu na wzrost konkurencyjności krajowych wytwórców biokomponentów. Moce wytwórcze polskich podmiotów pozostały w znacznej mierze niewykorzystane. Niewielkie znaczenie dla produkcji i zużycia biokomponentów i biopaliw ciekłych miały podejmowane w tym zakresie prace naukowo-badawcze oraz działania informacyjno-edukacyjne. Rolnicy nie byli zainteresowani produkcją biopaliw na własne potrzeby. Brak było efektów realizacji Programu Wieloletniego w postaci przyrostu miejsc pracy na terenach wiejskich. Zmniejszenie wpływów do budżetu państwa z tytułu ulg i zwolnień wyniosło łącznie 4.102.404,82 tys. zł.

Minister Gospodarki nie dokonał transpozycji do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy 2009/28/WE w odniesieniu do biopaliw ciekłych i biokomponentów w transporcie. Projekt stosownej ustawy wpłynął do Sejmu 9 stycznia 2014 r.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

Rozważenie przez Ministra Gospodarki podjęcia inicjatywy legislacyjnej w celu uzupełnienia przepisów art. 33 ust.1 ustawy o biopaliwach o możliwość nakładania kar w przypadku ujawnienia przez kontrole Inspekcji Handlowej magazynowania biokomponentów niespełniających wymagań jakościowych – w sytuacji, kiedy nie są one wprowadzane do obrotu.

SYSTEMOWE

- Definiowanie w programach rządowych przygotowywanych przez Ministra Gospodarki dotyczących biopaliw ciekłych w transporcie szczegółowych celów, mierników ich realizacji, a także wprowadzenie obowiązku sporządzania harmonogramów działań w nich ujętych oraz uwzględnienie w tych dokumentach środków niezbędnych na ich realizację.
- Dokonanie oceny realizacji działań zapisywanych w programach rządowych dotyczących biopaliw ciekłych w transporcie przez Ministra Gospodarki oraz organy, które zostaną wskazane w tych programach jako odpowiedzialne za ich realizację.
- Zintensyfikowanie prac nad transpozycją do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy 2009/28/WE (w odniesieniu do biopaliw ciekłych i biokomponentów w transporcie).

Stan zaawansowania prac nad rozwojem i wdrażaniem czystych technologii węglowych w zakresie produkcji gazu i paliw płynnych z węgla kamiennego

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

D/14/507

CEL OGÓLNY

Ocena bieżących efektów prac nad rozwojem czystych technologii węglowych w produkcji gazu i paliw płynnych z węgla kamiennego.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Gospodarki, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Główny Instytut Górnictwa w Katowicach.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Dla Polski produkcja gazu i paliw płynnych z węgla stwarza szanse na zwiększenie samowystarczalności energetycznej poprzez dywersyfikację dostaw surowców i paliw, rozumianą jako zróżnicowanie technologii, a nie jak dotychczas jako jedynie zróżnicowanie kierunków dostaw, powodując znaczące ograniczenie importu gazu i ropy naftowej. Polskie zasoby węgla kamiennego stanowią ponad połowę zasobów stałych paliw kopalnianych Europy, mogą więc w większym stopniu niż dotychczas decydować o bezpieczeństwie energetycznym kraju, a także UE. Wymaga to zastosowania i rozwoju CTW. Przy czym chodzi o rozwój różnych technologii, które sprawią, że węgiel przez wiele lat będzie paliwem przyszłościowym i przyjaznym dla środowiska. W dniu 10 listopada 2009 r. Rada Ministrów przyjęła opracowaną w Ministerstwie Gospodarki „Politykę energetyczną Polski do 2030 r.”.

SYNTEZA

NIK ocenia pozytywnie podejmowanie przez Ministra Gospodarki działań zmierzających do rozwoju i wdrożenia czystych technologii w zakresie produkcji gazu i paliw płynnych z węgla kamiennego. W latach 2008–2014 działania te nie były jednak prowadzone w sposób ciągły i nie doprowadziły dotychczas do wykorzystania opracowywanych technologii na skalę przemysłową. W 2008 r., na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, wykonane zostało Studium wykonalności projektu instalacji do produkcji paliw gazowych i płynnych z węgla kamiennego”. Opracowanie to dotyczyło produkcji paliw płynnych, wodoru oraz metanolu wyłącznie w drodze zgazowania węgla uprzednio wydobytego na powierzchnię, w specjalnie przygotowanych instalacjach. Wyniki Studium wskazały na generalnie niską rentowność budowy takich instalacji, wynikającą z konieczności poniesienia znaczących początkowych nakładów finansowych. Autorzy opracowania ówcześnie identyfikowali również ryzyko związane z przewidywaną koniecznością zakupu praw do emisji dwutlenku węgla. Przesądziło to o braku zainteresowania inwestorów komercyjnym wykorzystaniem wyników przeprowadzonych badań. Kolejne projekty, w tym w ramach zainicjowanego przez Ministra Gospodarki strategicznego programu badań naukowych „Zaawansowane technologie pozyskiwania energii”, w które zaangażowano znaczące środki publiczne, koncentrowały się na technologiach podziemnego zgazowania węgla. Do czasu zakończenia kontroli NIK pozostawały one jednak wyłącznie w fazie badawczej. W świetle wyników niniejszej kontroli nie jest możliwe określenie konkretnej perspektywy ich wykorzystania w gospodarce.

W ocenie NIK, jedną z przeszkód do ewentualnego przemysłowego wykorzystania technologii podziemnego zgazowania węgla jest brak regulacji prawnych uznających podziemne zgazowanie jako rodzaj wydobycia, co uniemożliwia potencjalnym inwestorom uzyskanie odpowiedniej koncesji. W sprawie stosownej nowelizacji ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, w lipcu 2013 r. Minister Gospodarki zwrócił się do właściwego organu, tj. Ministra Środowiska, Do czasu zakończenia kontroli Minister Środowiska nie podjął inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

Prawidłowość nadzoru nad bezpieczeństwem eksploatowanych gazociągów oraz prowadzenia nowych inwestycji przez spółkę GAZ-SYSTEM SA

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

I/14/003

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości działań spółki GAZ-SYSTEM SA dotyczących prowadzenia inwestycji polegających na budowie nowych gazociągów, a także nadzoru nad bezpieczeństwem gazociągów już eksploatowanych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM SA; Ministerstwo Gospodarki.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

14 listopada 2013 r. w Jankowie Przygodzkim, podczas budowy nowego gazociągu DN 700 Gustorzyn–Odolanów, awarii uległ czynny gazociąg DN 500 relacji Odolanów–Adamów. W wyniku eksplozji gazu spowodowanej tą awarią zginęły dwie osoby i spłonęło sześć zabudowań. Wykop pod nowy gazociąg prowadzony był w sąsiedztwie gazociągu ułożonego równolegle, oddanego do użytku w czerwcu 1977 r. GAZ-SYSTEM S.A. jest jednoosobową spółką Skarbu Państwa, prowadzącą działalność w zakresie dystrybucji gazu do dnia 31 grudnia 2014 r., natomiast w zakresie przesyłania gazu do 31 grudnia 2030 r. Na mocy decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 13 października 2010 r. Spółka uzyskała status operatora systemu przesyłowego – do dnia 31 grudnia 2030 r. Bezpieczeństwo eksploatowanych rurociągów oraz prowadzenie nowych inwestycji polegających na budowie gazociągów regulują przede wszystkim następujące przepisy: ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, obligująca operatorów systemów przesyłowych m.in. do opracowania instrukcji ruchu i eksploatacji sieci przesyłowej (instrukcje dla sieci gazowych określają szczegółowe warunki korzystania z sieci przez użytkowników systemu oraz warunki i sposób prowadzenia ruchu, eksploatacji i planowania ich rozwoju, w szczególności dotyczące wymagań technicznych dla urządzeń, instalacji i sieci wraz z niezbędną infrastrukturą pomocniczą oraz kryteriów bezpieczeństwa funkcjonowania systemu gazowego); rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie, wydane na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła nadzór spółki GAZ-SYSTEM SA nad zapewnieniem bezpieczeństwa eksploatowanych gazociągów oraz prowadzonych nowych inwestycji. W sieci eksploatowanej przez GAZ-SYSTEM częstotliwość awarii utrzymywała się w okresie objętym kontrolą na względnie stałym poziomie trzydziestu kilku awarii rocznie, a ich występowanie nie miało bezpośredniego związku z wiekiem eksploatowanych gazociągów. W ocenie NIK, w czasie prowadzenia prac w pobliżu czynnej sieci gazowej, nadzór ze strony wykonawców nadzoru budowlanego powinien być szczególnie dokładny i możliwie stały, ze względu na zwiększone zagrożenia związane z budową w tych miejscach. Pracownicy GAZ-SYSTEM SA kontrolowali wprawdzie realizację obowiązków przez wykonawców nadzoru, ale przypadki materializacji wskazanego wyżej ryzyka (pięć awarii w 2013 r.) wskazują na słabości tej kontroli. W ramach realizacji zadania zapewnienia bezpieczeństwa eksploatacji gazociągów, w Spółce opracowane zostały kompleksowe procedury przeprowadzania czynności eksploatacyjnych, a także zasady nadzoru nad wykonywaniem tych prac. Przestrzeganie ustalonych reguł podlegało cyklicznym wewnętrznym audytom, których wyniki wykorzystywane były do usuwania stwierdzonych uchybień. Uchybienia te dotyczyły na ogół niepełnego dokumentowania przeprowadzanych czynności i nie powodowały obniżenia stopnia bezpieczeństwa gazociągów. Zasady prowadzenia inwestycji sieciowych były w Spółce ściśle uregulowane stosownymi procedurami, zgodnie z którymi konstruowano umowy z wykonawcami robót i firmami sprawującymi nadzór nad budowami. Skuteczność tych procedur zależała jednak od rygorystycznego przestrzegania przez wykonawców robót zarówno projektu budowlanego, jak i zasad sztuki budowlanej. Odstąpienie od wymaganego reżimu prac może skutkować poważnymi, katastrofalnymi wręcz konsekwencjami, czego przykładem była awaria zaistniała w 2013 r. podczas budowy gazociągu na terenie miejscowości Janków Przygodzki. W ocenie NIK, Spółka przedsięwzięła z należytą starannością niezbędne działania w celu ustalenia faktycznych przyczyn tej katastrofy (podobnie jak i innych awarii), niezależnie od wyników prac komisji powołanej przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Poznaniu. Konkluzje obydwu raportów (wewnętrznego sporządzonego w Spółce i opracowanego przez organ nadzoru budowlanego) w najważniejszej części były jednoznaczne i zbieżne – wskazywały na złamanie przez wykonawcę robót reguł obowiązujących przy prowadzeniu tego rodzaju prac w ówczesnych warunkach terenowych i pogodowych. W ocenie NIK, zasadne było wydanie przez Ministra Gospodarki nowego rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie. Rozporządzenie to dostosowało obowiązujące regulacje do obecnego stanu wiedzy technicznej i rozwoju technologii. W odniesieniu do operatora gazociągów przesyłowych część wprowadzonych zmian bezpośrednio wpłynie na poprawę bezpieczeństwa eksploatacji dotychczasowych i nowych gazociągów. Przyczyni się też – zdaniem Spółki – do obniżenia kosztów inwestycji.

DOBRE PRAKTYKI

- W Spółce od 2006 r. obowiązywały kompleksowe, wewnętrznie spójne i wzajemnie ze sobą powiązane regulacje wewnętrzne normujące szczegółowo zasady wykonywania prac eksploatacyjnych na użytkowanych gazociągach i towarzyszących im urządzeniach (w ramach systemu SESP). Określone też zostały zasady uczestnictwa Spółki w procesach inwestycyjnych. Rzetelność przestrzegania procedur podlegała w Spółce cyklicznym audytom wewnętrznym. W ocenie NIK, wewnętrzne regulacje w Spółce stwarzały przesłanki do prowadzenia bezpiecznej eksploatacji i budowy gazociągów przesyłowych.
- Umowy zawierane przez Spółkę w ramach procesu inwestycyjnego (z wykonawcami robót i wykonawcami nadzoru) należycie zabezpieczały warunki bezpieczeństwa budowy nowych gazociągów. Wykonawcy zobowiązani byli do rzetelnego wykonywania niezbędnych prac oraz do ubezpieczenia wszelkich ryzyk związanych z realizacją podpisanych umów. Ustanowione przez GAZ-SYSTEM i zawarte w umowach procedury oraz sposób dokumentowania przebiegu prac budowlanych co do zasady stwarzały możliwość identyfikacji nieprawidłowości i braków w procesie budowy oraz podejmowania środków zaradczych.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Należy cały czas pracować nad minimalizacją ryzyka nieprzestrzegania zasad i warunków realizacji robót oraz stosowania niewłaściwej technologii ich prowadzenia przez wykonawców. Zaistniałe awarie, spowodowane niewłaściwie prowadzoną budową, wskazują na potrzebę podniesienia jakości nadzoru i skuteczności tej kontroli. W czasie prowadzenia prac w miejscach, gdzie budowa prowadzona jest w pobliżu czynnej sieci gazowej, nadzór ze strony wykonawców nadzoru powinien być szczególnie dokładny i możliwie stały. Kontrole GAZ-SYSTEMU wobec wykonawców nadzoru powinny być przeprowadzane na podstawie analizy ryzyka, w sposób niezapowiedziany i dotyczyć etapów robót kluczowych ze względów bezpieczeństwa. Sposób i częstotliwość czynności kontrolnych ze strony Spółki nie zostały określone w formie obowiązującego dokumentu, który tworzyłby procedurę weryfikacji sposobu wykonywania obowiązków przez wykonawcę nadzoru. Stąd NIK skierowała pod adresem Spółki wniosek o uregulowanie tej kwestii w formie dokumentu.

Wykonywanie przez Główny Urząd Miar zadań w zakresie potwierdzania spełniania przez kasy rejestrujące funkcji, kryteriów i warunków technicznych, którym kasy muszą odpowiadać

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

I/14/005

CEL OGÓLNY

Ocena realizacji przez Główny Urząd Miar zadań w zakresie potwierdzania spełniania przez kasy rejestrujące funkcji, kryteriów i warunków technicznych, którym kasy muszą odpowiadać.

ZAKRES PODMIOTOWY

Główny Urząd Miar.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Prezes Głównego Urzędu Miar otrzymał kompetencje w zakresie wydawania potwierdzeń o spełnianiu przez kasy rejestrujące funkcji, kryteriów i warunków technicznych na mocy przepisów art. 1 pkt 25 lit. b ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy Prawo o miarach (Dz.U. Nr 64, poz. 332). Zadanie to wykonuje od 1 września 2011 r. Zadanie to wykonuje tylko Główny Urząd Miar w Warszawie (centrala). Poprzednio należało ono do Ministra Finansów.

Kasy rejestrujące służą do prowadzenia ewidencji obrotu i kwot należnego podatku od towarów i usług (art. 111 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług). Kasa rejestrująca służąca do prowadzenia tej ewidencji, musi zapewniać prawidłowe zaewidencjonowanie podstawowych danych dotyczących zawieranych transakcji, w tym wysokości uzyskiwanego przez podatnika obrotu i kwot podatku należnego, oraz musi przechowywać te dane lub też zapewniać bezpieczny ich przekaz na zewnętrzne nośniki danych (art. 111 ust. 6a ustawy o VAT).

Z wnioskiem o wydanie decyzji potwierdzającej spełnienie przez kasę rejestrującą funkcji, kryteriów i warunków technicznych mogą występować producenci krajowi oraz podmioty dokonujące wewnątrz-wspólnotowego nabycia oraz importu kas (art. 111 ust. 6b ustawy o VAT).

Prezes Głównego Urzędu Miar w drodze decyzji wydaje, odmawia wydania lub cofa potwierdzenie spełnienia przez kasę kryteriów. Decyzje te publikowane są w Dzienniku Urzędowym GUM wraz z określeniem numeru i daty potwierdzenia, terminu jego obowiązywania oraz nazwy producenta krajowego, podmiotu dokonującego wewnątrzwspólnotowego nabycia lub importu kas rejestrujących (art. 111 ust. 6d ustawy o VAT).

Szczegółowe przepisy dotyczące m.in. kryteriów oraz warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy fiskalne, wydawane są przez ministra właściwego do spraw gospodarki, który w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych określa je w rozporządzeniu. W okresie od przejęcia przez Prezesa GUM zadań związanych z rejestracją i certyfikacją kas rejestrujących obowiązywały dwa rozporządzenia w tym zakresie: Ministra Finansów z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące oraz warunków ich stosowania, oraz Ministra Gospodarki z dnia 27 sierpnia 2013 roku w sprawie kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące, które weszło w życie z dniem 1 października 2013 r.

Zgodnie z art. 24 ust. 2 pkt 12 oraz art. 24 ust. 2a ustawy o miarach, za wydanie albo odmowę potwierdzenia spełnienia funkcji oraz kryteriów i warunków technicznych przez kasy rejestrujące pobiera się opłaty. Jej wysokość ustala Prezes Głównego Urzędu Miar w drodze decyzji, biorąc pod uwagę zakres i czas trwania wykonanych czynności, stawki godzinowe za czas pracy pracowników Głównego Urzędu Miar oraz koszty badań wykonywanych w celu wydania decyzji.

Postępowanie w sprawie ustalenia opłaty za wydanie albo odmowę potwierdzenia, że kasa rejestrująca spełnia funkcje, kryteria i warunki techniczne, stanowi odrębne postępowanie i jest wszczynane z urzędu.

Stawka godzinowa za czynności związane z wydaniem albo odmową wydania decyzji potwierdzającej spełnianie przez kasę rejestrującą funkcji, kryteriów i warunków technicznych wynosi od 27 lipca 2013 r. 220 zł. Poprzednia stawka określona była w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 14 października 2004 r. w sprawie opłat za czynności urzędowe wykonywane przez organy administracji miar i podległe im urzędy (Dz.U. Nr 229, poz. 2309 ze zm.) i wynosiła 200 zł.

SYNTEZA

Prezes Głównego Urzędu Miar podjął niezbędne działania organizacyjne w celu przygotowania Urzędu do wykonywania nowych zdań związanych z wydawaniem decyzji potwierdzających spełnianie funkcji, kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące. Utworzono nową komórkę organizacyjną wyznaczoną do przeprowadzania badań technicznych kas rejestrujących, opracowano i wdrożono nowe akty wewnętrzne, podjęto działania w celu zapewnienia środków na realizację przejmowanych zadań.

W okresie objętym kontrolą Prezes GUM rozpatrywał 113 wniosków w sprawach związanych z certyfikacją kas fiskalnych. Prezes GUM wydał 77 decyzji potwierdzających spełnianie przez dany typ kasy rejestrującej funkcji, kryteriów i warunków, którym kasy rejestrujące muszą odpowiadać. W okresie objętym kontrolą Prezes GUM nie wydał żadnej decyzji odmawiającej takiego potwierdzenia. Do dnia 31 października 2014 r. w czterech postępowaniach wydana została decyzja o umorzeniu postępowania, dwa postępowania były zawieszone, zaś 18 było w toku. W 12 przypadkach, w których wnioski nie spełniały wymagań formalnych i na wezwanie GUM nie zostały przez stronę uzupełnione, wnioski pozostawiono bez rozpoznania.

Postępowania GUM dotyczące potwierdzania spełniania przez kasy rejestrujące funkcji, kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać te urządzenia, prowadzone były zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zróżnicowane okresy rozpatrywania poszczególnych spraw (pomiędzy wpływem wniosku o wydanie decyzji potwierdzającej a zakończeniem postępowania), wynikały z indywidualnego ich charakteru i zakresu niezbędnych badań. Średni czas załatwienia sprawy w odniesieniu do wszystkich postępowań prowadzonych w GUM w badanym okresie (liczony od dnia wpływu wniosku do dnia wydania decyzji, włącznie z okresami zawieszenia postępowań) wynosił 217 dni. Najkrótsze postępowanie trwało 69 dni, najdłuższe – 557 dni. Ogółem w terminie poniżej 90 dni załatwiono pięć spraw, w terminie od 90 do 180 dni – 30 spraw, w terminie od 180 dni do roku – 35 spraw, zaś w terminie powyżej jednego roku – siedem spraw. NIK nie wnosi również uwag do rzetelności dokumentowania przebiegu prowadzonych postępowań.

Prezes GUM, ustalając wysokość opłat pobieranych za wydanie decyzji, uwzględniał czas trwania czynności związanych z certyfikacją kas oraz stawki godzinowe za czas pracy pracowników Urzędu. Prezes GUM wydał 77 decyzji potwierdzających spełnianie przez dany typ kasy rejestrującej ww. wymagań. W związku z wydanymi decyzjami Prezes GUM wydał 75 decyzji ustalających opłatę za ich wydanie na łączną kwotę 2.108,9 tys. zł. Szczegółowemu badaniu poddano prawidłowość przeprowadzenia 20 postępowań mających za przedmiot ustalenie opłaty za wydanie potwierdzenia, że kasa

rejestrująca spełnia funkcje, kryteria i warunki techniczne, którym kasy muszą odpowiadać. Wysokość opłat w zbadanych sprawach zawierała się w przedziale od 10,8 tys. zł (54 roboczogodziny) do 76,8 tys. zł (384 roboczogodziny). Średnia wartość opłat w kontrolowanych przypadkach wynosiła 34,8 tys. zł, a średnia ustalona opłata za wydanie potwierdzenia dla wszystkich postępowań potwierdzających wynosiła 28,1 tys. zł.

DOBRE PRAKTYKI

Do kontaktów z przedsiębiorcami, którzy złożyli wniosek w sprawie potwierdzania spełniania przez kasę rejestrującą funkcji, kryteriów i warunków technicznych, którym kasy muszą odpowiadać, upoważniona jest inna komórka organizacyjna niż komórka prowadząca bezpośrednie badania kasy rejestrującej. Dzięki zastosowaniu takiego podejścia, wnioskodawca nie ma bezpośredniego kontaktu z pracownikami komórki organizacyjnej, która przeprowadza badania kas rejestrujących.

Realizacja zadań Okręgowego Urzędu Miar w Łodzi w zakresie legalizacji i kontroli urządzeń pomiarowych do odmierzania paliw płynnych

Delegatura w Łodzi

P/14/095

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości legalizacji i kontroli urządzeń pomiarowych paliw ciekłych na obszarze działania Okręgowego Urzędu Miar w Łodzi.

Główne zagadnienia objęte kontrolą dotyczyły:
- systemu organizacyjnego Urzędu Miar i procedur obowiązujących w procesie legalizacji i kontroli odmierzaczy paliw płynnych;
- rzetelności świadectw legalizacyjnych urządzeń pomiarowych wydawanych wnioskodawcom;
- prawidłowości odmierzania ilości sprzedawanych paliw płynnych na stacjach paliw;
- prawidłowości wymierzania i pobierania opłat za czynności urzędowe związane z legalizacją urządzeń pomiarowych paliw oraz dochodzenie należności z tego tytułu.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w Okręgowym Urzędzie Miar w Łodzi oraz podległych mu pięciu obwodowych urzędach miar w: Łodzi, Piotrkowie Trybunalskim, Zduńskiej Woli, Łowiczu i Kielcach.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Zakup paliw do pojazdów należy do codziennych czynności obywateli, instytucji i przedsiębiorstw. Koszty zakupu paliw wpływają na koszty produkcji i utrzymania, a zatem na poziom życia obywateli. O ile wysokość cen paliw uzależniona jest od wielu czynników, często niezależnych od sprzedawcy, o tyle rzetelność odmierzania paliwa zależy od prawidłowości działania urządzeń objętych prawną kontrolą metrologiczną.

Okresowe informacje prezentowane przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) wskazują na występowanie przypadków sprzedaży złej jakości paliw, tj. benzyn, oleju napędowego i gazu propan-butan (LPG). Brakuje natomiast informacji o prawidłowości odmierzania paliw na stacjach paliw. Pojedyncze sygnały na forach Internetu informowały o przypadkach „przekroczenia" podczas tankowania maksymalnej pojemności zbiorników samochodowych, na skutek zawyżonych wskazań dystrybutorów. Przekrojowe wyniki kontroli stacji paliw przeprowadzonych przez Inspekcję Handlową i Główny Urząd Miar w zakresie rzetelności odmierzania paliw dotyczą roku 2003, a więc nie są już aktualne.

SYNTEZA

Nadzór Okręgowego Urzędu Miar nad prawidłowym działaniem urządzeń pomiarowych do odmierzania paliw ciekłych był niepełny i nieefektywny. Podległe dyrektorowi OUM w Łodzi obwodowe urzędy miar prawidłowo wykonywały czynności legalizacyjne urządzeń pomiarowych, jednak w niewystarczającym zakresie przeprowadzały kontrole tych urządzeń.

Częstotliwość kontroli odmierzaczy paliw była niewystarczająca. Były one przeprowadzane przez obwodowe urzędy miar nie częściej niż raz na 5 lat, a w skrajnych przypadkach raz na 14 lat. Kontrole te obejmowały tylko wybrane urządzenia na stacjach paliw i były wcześniej – zgodnie z wymogiem ustawowym – zapowiadane właścicielom z co najmniej siedmiodniowym wyprzedzeniem, wobec czego ich wyniki, potwierdzające na ogół prawidłowe działanie urządzeń, nie były w pełni miarodajne.

W wyniku ww. zapowiedzianych kontroli organów administracji miar, przeprowadzonych w 2014 r. (do zakończenia kontroli NIK) na 139 stacjach paliw i obejmujących łącznie 2.100 odmierzaczy benzyny i oleju napędowego, nieprawidłowości polegające na zawyżeniu wskazań (od 0,6% do 5,6%) stwierdzono w przypadku 3 odmierzaczy (0,2% badanych) na 3 stacjach paliw. W jednym przypadku odmierzacz zaniżał wskazania (na niekorzyść sprzedającego) o 1,5%. Natomiast kontrole stacji paliw przeprowadzone bez zapowiedzi na 28 stacjach, przez Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Łodzi (WIIH) w 2014 r., obejmujące 77 odmierzaczy benzyny i oleju napędowego, potwierdziły rzetelne odmierzanie paliw na 24 stacjach oraz ujawniły zawyżanie wskazań (od 4,3% do 5,6%) w przypadku 48 odmierzaczy (aż 62,3% badanych) na 4 stacjach. Znamienne jest, że przeprowadzone przez WIIH kontrole nie wykazały ani jednego przypadku, aby odmierzacze paliw „myliły się" na niekorzyść sprzedającego.

Skontrolowane przez NIK organy administracji miar nie były właściwie wyposażone, pod względem kadrowym i sprzętowym, do sprawowania nadzoru nad prawidłowym stosowaniem na stacjach paliw przepisów ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach. Ograniczony stan etatowy obwodowych urzędów miar niekorzystnie wpływał na częstotliwość kontroli odmierzaczy paliw. Z powodu braku niezbędnych urządzeń sprawdzających cztery z pięciu kontrolowanych obwodowych urzędów miar nie prowadziły na nadzorowanym terenie kontroli metrologicznych odmierzaczy gazu ciekłego propan-butan. Okręgowy Urząd Miar w Łodzi nie wyposażył bowiem podległych jednostek w mobilne urządzenia do kontroli przepływu gazu. Kontrole metrologiczne odmierzaczy gazu na obszarze województw łódzkiego i świętokrzyskiego były podejmowane wyłącznie przez dwa urzędy (Okręgowy Urząd Miar w Łodzi oraz Obwodowy Urząd Miar w Łodzi), dysponujące tylko jednym urządzeniem sprawdzającym. Skala tych działań nie była wystarczająca w stosunku do potrzeb. W badanym okresie wydano bowiem 2.638 świadectw legalizacyjnych odmierzaczy gazu na stacjach paliw, a poza procedurą legalizacyjną skontrolowano pod względem metrologicznym tylko 71 odmierzaczy (2,7% odmierzaczy zalegalizowanych), tj. średnio w roku 28 odmierzaczy. Oznacza to, że kontroli poddany został tylko co 37. odmierzacz gazu. Biorąc pod uwagę ww. liczbę zalegalizowanych odmierzaczy gazu oraz średnią liczbę odmierzaczy skontrolowanych w ciągu roku, ustalono, że każdy odmierzacz kontrolowany może być co 94 lata. Świadczy to o tym, że rynek sprzedaży gazu jest faktycznie poza kontrolą urzędów miar.

W związku z brakiem urządzeń do kontroli przepływu gazu, cztery urzędy obwodowe dokonywały czynności legalizacyjnych odmierzaczy gazu, wykorzystując nieodpłatnie zaplecze techniczne firm serwisujących kontrolowane stacje paliw.

Kolejnym istotnym problemem ograniczającym skuteczność działań kontrolnych administracji miar jest brak kompletnych danych o liczbie stacji paliw oraz liczbie i rodzaju urządzeń do odmierzania paliw ciekłych i gazu ciekłego propan-butan, funkcjonujących na terenie działania urzędów, jak również brak uprawnień tych organów do przeprowadzania kontroli metrologicznej nowych odmierzaczy paliw użytkowanych na stacjach (przez okres jednego roku, w przypadku odmierzaczy gazu i dwóch lat w przypadku odmierzaczy benzyny i oleju napędowego).

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

Biorąc pod uwagę nieprawidłowości w funkcjonowaniu polskiego systemu metrologicznego w Polsce wykazane w toku przeprowadzonej kontroli i mając na względzie konieczność systemowych zmian w tym zakresie, Najwyższa Izba Kontroli skierowała następujące wnioski związane z koniecznością zmiany prawa:

- wprowadzenie do nowej ustawy Prawo o miarach regulacji nakazującej przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą związaną z użytkowaniem odmierzaczy paliw, powiadamianie właściwego organu administracji miar o fakcie rozpoczęcia prowadzenia, jak również zaprzestania (lub ewentualnego zawieszenia) działalności w zakresie obrotu paliwami ciekłymi, w tym o liczbie i rodzaju używanych odmierzaczy. Obowiązkowi temu powinny towarzyszyć odpowiednie uregulowania, także w ustawie Prawo o miarach, dotyczące prowadzenia przez organy administracji miar baz danych o stacjach paliw prowadzonych na obszarze ich właściwości i używanych tam odmierzaczach. Szczegółowe zasady gromadzenia tych danych powinny być określone w rozporządzeniu wykonawczym;
- organy administracji miar nie posiadają uprawnień do kontroli metrologicznej nowych odmierzaczy paliw. Zasadne byłoby dokonanie zmiany ustawy o systemie oceny zgodności, polegającej na rozszerzeniu kręgu organów właściwych do prowadzenia powyższych kontroli o organy administracji miar;
- dla zapewnienia skuteczności kontroli prowadzonych przez organy administracji miar konieczne jest wprowadzenie do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej kompetencji dla tych organów do prowadzania kontroli metrologicznych odmierzaczy paliw bez obowiązku wcześniejszego zawiadamiania przedsiębiorców o planowanej kontroli.

INNE

Ponadto w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do dyrektora Okręgowego Urzędu Miar w Łodzi Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o:

- podjęcie działań organizacyjnych w celu dostosowania stanu zatrudnienia i wyposażenia obwodowych urzędów miar do realizacji nadzoru nad wykonywaniem przepisów ustawy Prawo o miarach, w tym wyposażenia tych urzędów w urządzenia do kontroli metrologicznej odmierzaczy gazu ciekłego propan-butan;
- usprawnienie procedury legalizacyjnej w podległych urzędach obwodowych w celu zapewnienia rzetelnego rozpatrywania wniosków pod względem kompletności i wniesienia opłaty, a także zapewnienia niezależności działania urzędów w zakresie wykorzystywanych urządzeń i środków transportowych;
- wyeliminowanie przypadków opóźnień w wystawianiu tytułów wykonawczych wobec dłużników zalegających z zapłatą należności z tytułu wykonanych czynności legalizacyjnych.

Wykorzystanie dotacji celowych na finansowe wsparcie inwestycji

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

I/14/006

CEL OGÓLNY

Ocena realizacji przez beneficjentów postanowień umów o udzielenie wsparcia finansowego inwestycji o szczególnym znaczeniu dla gospodarki polskiej, wypłaconego przedsiębiorcom w 2014 r.

ZAKRES PODMIOTOWY

Siedmiu beneficjentów pomocy.

KONTEKST PRAWNO--EKONOMICZNY

Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2020, podobnie jak i programy wieloletnie ustanawiane na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych, są programami rozwoju, o których mowa w art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.Celem głównym Programu jest wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki, a celami szczegółowymi zwiększanie udziału innowacyjnych inwestycji stosujących nowoczesne technologie oraz tworzenie miejsc pracy o wysokiej produktywności. Program jest w całości finansowany z budżetu państwa. Corocznie w latach 2011–2020 w ustawach budżetowych planowane były i będą (zgodnie z założeniami Programu) środki na jego realizację, tj. na finansowanie umów o udzielenie wsparcia zawieranych z przedsiębiorcami w latach 2011–2015. Program, jako program rozwoju, funkcjonować będzie wprawdzie do 2015 r. (do końca obowiązywania Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015), lecz umowy zawierają postanowienia o wypłacie wsparcia w rocznych transzach przez okres pięciu lat. Oznacza to dokonywanie wypłat także po 2015 r. Łącznie na realizację Programu postanowiono przeznaczyć 727 mln zł (w tym w 2014 r. – 90 mln zł), z których ok. 56% ma być przeznaczone na wsparcie z tytułu kosztów tworzenia nowych miejsc pracy, a pozostałe 44% z tytułu realizacji inwestycji. Przyjęta w załączniku nr 10 do ustawy budżetowej na 2014 r. z dnia 24 stycznia 2014 r. kwota 90 mln zł odpowiada założeniom Programu. Z informacji otrzymanych przez NIK z Ministerstwa Gospodarki w październiku 2014 r. wynika, że do dnia 31 grudnia 2014 r. Minister Gospodarki wypłaci w ramach Programu 26 przedsiębiorcom łącznie 32,9 mln zł, w tym z tytułu zatrudnienia 20,2 mln zł i nakładów inwestycyjnych 12,7 mln zł. Niezależnie od powyższego, do końca 2014 r. Minister Gospodarki przewiduje możliwość wypłaty sześciu przedsiębiorcom łącznie 35,1 mln zł (1,4 mln zł z tytułu zatrudnienia i 33,7 mln zł z tytułu inwestycji), o ile podpisane zostaną projektowane umowy lub aneksy do umów już realizowanych. Minister Gospodarki udziela wsparcia projektom, które uzyskały rekomendację Międzyresortowego Zespołu ds. Inwestycji o Istotnym znaczeniu dla Gospodarki Polskiej, powołanego zarządzeniem nr 61 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 września 2011 r. (zmienione zarządzeniem nr 45 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2013 r.). Program ustala szczegółowe zasady udzielania wsparcia i kategorie oceny projektów. Warunki udzielenia wsparcia oraz sposób kontroli określa szczegółowo umowa zawarta pomiędzy Ministrem Gospodarki a inwestorem.

SYNTEZA

Beneficjenci wywiązywali się na ogół z zasadniczych zobowiązań umownych warunkujących otrzymanie wsparcia finansowego (poniesienie określonych nakładów inwestycyjnych i/lub utworzenie określonej liczby miejsc pracy). W przypadku niedotrzymania zobowiązań otrzymywali wsparcie w proporcjonalnie zmniejszonej wysokości lub zwracali nadmiernie pobrane kwoty wraz z odsetkami. Nieliczne nieprawidłowości dotyczyły głównie błędów sprawozdawczych (np. podwójne zaliczenie faktur do kosztów kwalifikowanych). Zawyżono w sprawozdaniu wartość poniesionych nakładów inwestycyjnych łącznie o 144 tys. zł. Spółka omyłkowo trzykrotnie ujęła w sumie wykazanych nakładów inwestycyjnych wartość jednej faktury na kwotę 69,6 tys. zł. Ponadto, jako poniesiony koszt inwestycji błędnie ujęto rabaty udzielone beneficjentowi przez dostawcę okablowania strukturalnego. Były to dwie faktury korygujące na łączną kwotę 2,8 tys. zł, za które Spółka dodatkowo zapłaciła dostawcy, zamiast potrącić z bieżących płatności. Dostawca zwrócił Spółce środki z tytułu nadpłaconych faktur. Inna spółka, wbrew umowie, prowadziła rachunkowość związaną z realizacją projektu w sposób, który nie umożliwiał jednoznacznego ustalenia wysokości nakładów inwestycyjnych z tytułu nowej inwestycji.

WNIOSKI POKONTROLNE

W wyniku przeprowadzonej kontroli NIK sformułowała wnioski do skontrolowanych beneficjentów, dotyczące właściwego prowadzenia ewidencji nakładów inwestycyjnych oraz dokonania sporostowań nieprawidłowych sprawozdań.

Wykorzystanie środków publicznych na inwestycje przez administrację morską

Departament Infrastruktury

P/13/081

CEL OGÓLNY

Ocena działań administracji morskiej związanych z wykorzystaniem środków publicznych na inwestycje w zakresie budowy, utrzymania i ochrony umocnień brzegowych, budowy i utrzymania dróg morskich oraz obiektów zapewniających dostęp do portów i przystani morskich.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz wszystkie trzy urzędy morskie (w Gdyni, Słupsku i Szczecinie).

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Polskie wybrzeże morskie ma 498 km i wymaga ciągłej ochrony przed niszczycielskim oddziaływaniem morza (na 55% długości brzegu proces niszczenia ma charakter intensywny). Następstwem tego zjawiska jest zanik plaż, erozja brzegu, cofanie się linii brzegowej oraz niszczenie infrastruktury, zapewniającej dostęp do portów i przystani od strony morza. Niekontrolowane oddziaływanie morza, poza nieodwracalną utratą lądu, stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego regionów opartych na turystyce. Może także doprowadzić do strat unikatowych gatunków flory charakterystycznych dla wybrzeża Bałtyku.

Postępująca erozja jest głównie wynikiem podwyższającego się poziomu wód morskich spowodowanego ociepleniem klimatu oraz wzrostem siły i częstotliwości sztormów. Polskie morze zabiera rocznie 50 ha lądu.

Administracja morska realizuje liczne, kapitałochłonne zadania inwestycyjne. W ostatnim okresie to m.in. falochron osłonowy dla portu zewnętrznego w Świnoujściu (1.075 mln zł), przebudowa falochronu wschodniego w Świnoujściu (54 mln zł), odbudowa i rozbudowa umocnień brzegu morskiego w Kołobrzegu (48 mln zł), ochrona brzegów morskich na wschód od Portu Darłowo (209 mln zł) i w granicach Centralnego Poligonu Sił Powietrznych Wicko Morskie (130 mln zł), zabezpieczenie brzegów Morza Bałtyckiego w administracji UMG (69 mln zł), modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku) etap I (91 mln zł) i etap II (163 mln zł). Inwestycje te dotyczą obszaru publicznego i w całości realizowane są ze środków publicznych.

SYNTEZA

Organy administracji morskiej powinny, według obecnie obowiązującego stanu prawnego, utrzymać linię brzegową z 2000 roku, choć od kontroli NIK sprzed pięciu lat wiadomo, że nie mają wiedzy, jak ona przebiegała. Mimo zaleceń NIK oraz wniosków dyrektorów urzędów morskich minister do tej pory nie zakończył prac nad nowelizacją stosownej ustawy.

Inwestycje skontrolowane przez NIK dotyczyły głównie ochrony brzegów morskich (10 zadań), a także wykonania obiektów infrastruktury zapewniającej dostęp do portów morskich (2 zadania) oraz budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską. Urzędy morskie realizowały wymienione zadania z wykorzystaniem środków budżetu państwa i podejmowały skuteczne działania na rzecz pozyskiwania dofinansowania ze środków unijnych. Na ogół prawidłowe było przygotowanie inwestycji do realizacji, a postępowania o zamówienie publiczne w większości przypadków prowadzono z zachowaniem obowiązujących zasad i trybu udzielania zamówień publicznych. Powyższa ocena dotyczy w szczególności wykonywania prac polegających na budowie, modernizacji i utrzymaniu infrastruktury zapewniającej dostęp do portów, w tym budowy falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu.

Jednakże efektywność działań urzędów morskich obniżały stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości. Polegały one w szczególności na wykonywaniu inwestycji niezgodnie z pozwoleniem na budowę, niewłaściwym planowaniu i zlecaniu robót, dokonywaniu niedopuszczalnych zmian zawartych umów oraz wydatkowaniu środków niezgodnie z przeznaczeniem.

NIK wskazała szczególnie na nieprawidłowości, które dotyczyły realizacji programu wieloletniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską" oraz budowy umocnień brzegowych – m.in. realizowanie inwestycji niezgodnie z umową zawartą z wykonawcą oraz warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę; wykorzystanie środków finansowych niezgodnie z przeznaczeniem i z naruszeniem obowiązujących przepisów; nierzetelne ustalanie wartości środków trwałych (co było konsekwencją ewidencjonowania wydatków w niewłaściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej) oraz nierzetelne weryfikowanie ofert wykonawców w zakresie oceny, czy złożona oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia.

NIK pozytywnie oceniła realizację przez Urząd Morski w Szczecinie programu wieloletniego „Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu". Dzięki niemu powstał falochron osłonowy o długości ok. 3 km, nowa tama oraz wykonano prace pogłębiarskie. Pozwoliło to dostosować port do nowych potrzeb związanych z przeładunkiem skroplonego gazu ziemnego.

Realizację programu wieloletniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską" NIK ocenia negatywnie. Inwestycji de facto nie rozpoczęto, natomiast do końca 2012 r. wydano 4,6 mln zł.

Ujawnione nieprawidłowości były konsekwencją nieprzestrzegania przez pracowników urzędów morskich obowiązujących przepisów i procedur. Wystąpieniu tych nieprawidłowości nie zapobiegł minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, do którego obowiązków należało sprawowanie nadzoru nad działalnością dyrektorów urzędów morskich, co m.in. dało podstawę do negatywnej oceny działań ministra w tym zakresie. W szczególności powyższą ocenę NIK sformułowała w związku: z niewypełnianiem przez Ministra TBiGM obowiązków legislacyjnych, dotyczących wprowadzenia zmian regulacji prawnych umożliwiających skuteczne wypełnianie zadań przez terenowe organy administracji morskiej oraz w związku z nierzetelnym nadzorem nad wydatkowaniem środków publicznych przez urzędy morskie.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

Do Ministra Infrastruktury i Rozwoju: za celowe uznano podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do zmiany ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich" w zakresie sprecyzowania mierników zachowania linii brzegowej (art. 2 pkt 2 ustawy) oraz aktualizacji obszarów objętych programem (załącznik do ustawy).

SYSTEMOWE

Do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o:

- podjęcie koniecznych i niezbędnych działań zmierzających do ratowania brzegów morskich,
- zapewnienie skutecznego nadzoru nad działaniami dyrektorów urzędów morskich – polegającego m.in. na merytorycznej weryfikacji wniosków o przyznanie środków na dodatki zadaniowe, oraz wyeliminowanie praktyki wykorzystywania środków niezgodnie z przeznaczeniem.

Do Prezesa Rady Ministrów o bieżącą koordynację i kontrolę Ministra Infrastruktury i Rozwoju, mającą na celu zapewnienie sprawnego i rzetelnego przygotowania projektu ustawy nowelizującej ustawę o ustanowieniu POBM.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami NIK skierowała do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych trzy zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Zawiadomienia dotyczyły: dokonania istotnej zmiany postanowień umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, w sytuacji, gdy zamawiający nie przewidział możliwości dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu oraz w specyfikacji istotnych

warunków zamówienia (zawiadomienie po kontroli Urzędu Morskiego w Słupsku) oraz wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem środków finansowych otrzymanych na realizację Programu Ochrony Brzegów Morskich (jedno zawiadomienie po kontroli Urzędu Morskiego w Słupsku i jedno po kontroli Urzędu Morskiego w Gdyni).

Gospodarka finansowa i inwestycyjna portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej

Departament Infrastruktury

P/14/031

CEL OGÓLNY

Ocena funkcjonowania spółek zarządzających portami w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu w obszarze działalności eksploatacyjnej i inwestycyjnej oraz działalności administracyjnej i zarządczej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do tych portów.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto Ministerstwo Skarbu Państwa oraz wszystkie trzy spółki zarządzające portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Gdańsk, Gdynia i Świnoujście/Szczecin). Ponadto, w Informacji uwzględniono również wyniki kontroli doraźnej przeprowadzonej w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju (I/14/006 *Działania ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej w odniesieniu do portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej*).

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Z wcześniejszych kontroli NIK wynikało, że transport morski nie należał do priorytetów polityki gospodarczej w Polsce. Głównymi problemami w działalności polskich portów była zdekapitalizowana, niedostosowana do potrzeb i zużyta infrastruktura portowa oraz zły stan infrastruktury zapewniającej dostęp do portów od strony lądu (dróg, linii kolejowych oraz śródlądowych dróg wodnych), a także niedostatki infrastruktury zapewniającej dostęp do portów od strony morza (np. zbyt płytkie tory wodne). Wpływało to na obniżenie konkurencyjności polskich portów morskich na międzynarodowym rynku usług portowych i, generalnie, transportowych.

W ostatnich latach sytuacja portów w zakresie realizowanych przeładunków systematycznie się poprawiała. W czterech największych polskich portach morskich w 2014 r. przeładowano ponad 75 mln ton ładunków. Około 30% stanowiły towary polskiego eksportu i importu. Rozwojowi portów sprzyjał niewątpliwie szybki rozwój i modernizacja infrastruktury na lądzie: autostrad, dróg ekspresowych i szlaków kolejowych. Aby jednak mogły one skutecznie konkurować z największymi portami południowego i wschodniego wybrzeża Bałtyku (Petersburgiem, Rygą, Windawą, Kłajpedą, Rostokiem, Lubeką), potrzebne są inwestycje zwiększające przepustowość. Kluczową rolę odgrywają tu przede wszystkim spółki zarządzające.

Spośród kilkudziesięciu polskich portów morskich, ustawa o portach i przystaniach morskich nadała status portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej czterem: w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu. Podmiotami zarządzającymi tymi portami są trzy spółki: ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia oraz ZMPSiŚ. Przedmiotem działalności tych spółek jest m.in. zarządzanie nieruchomościami i infrastrukturą portową, pozyskiwanie nieruchomości na potrzeby rozwoju portu, budowa, rozbudowa, utrzymywanie i modernizacja infrastruktury portowej, świadczenie usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej, prognozowanie, programowanie i planowanie rozwoju portu. Spółki zarządzające nie mogą prowadzić innej działalności gospodarczej, w tym eksploatacyjnej. Głównym źródłem ich przychodów są opłaty z tytułu użytkowania, najmu, dzierżawy lub innej umowy, na mocy której podmiot zarządzający oddaje w odpłatne korzystanie grunty oraz obiekty, urządzenia i instalacje portowe, opłaty portowe (tonażowa, przystaniowa i pasażerska) oraz przychody ze świadczonych usług. Przychody powyższe przeznaczane są na budowę, rozbudowę, utrzymanie i modernizację infrastruktury portowej, pokrycie bieżących kosztów utrzymania i realizację innych zadań wynikających z przedmiotu działalności spółek.

Budowa, modernizacja i utrzymanie infrastruktury portowej znajdującej się na gruntach, którymi gospodaruje podmiot zarządzający, oraz utrzymanie akwenów portowych są finansowane ze środków podmiotu zarządzającego, mogą być także dofinansowywane ze środków budżetu państwa. Budowa, modernizacja i utrzymanie infrastruktury zapewniającej dostęp do portów są finansowane ze środków budżetu państwa.

III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

SYNTEZA

Skontrolowane spółki na ogół prawidłowo zarządzały nieruchomościami i infrastrukturą portową. Wynajmowały i wydzierżawiały posiadane nieruchomości portowe zgodnie z przepisami. Zyski poszczególnych spółek zarządzających, zarówno z najmu i dzierżawy gruntów i budynków, jak i udostępniania portowej infrastruktury sieciowej stale wzrastały. Istotnym problemem jest jednak znaczny stopień zdekapitalizowania infrastruktury portowej, chociaż w przypadku portów Gdynia, Szczecin i Świnoujście następowała w tym zakresie stała poprawa. Natomiast w Gdańsku na stopień poprawy stanu technicznego infrastruktury portowej negatywny wpływ miał niski stopień realizacji planów inwestycyjnych. Spółki zarządzające portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej właściwie programowały i planowały rozwój portów. Należycie wykonywane były również zadania ujęte w programach rozwoju portów, w tym także przewidziane do realizacji przy udziale środków unijnych.

Barierą w rozwoju portów, w tym ograniczeniem inwestycji w infrastrukturę portową, było zarządzanie przez spółki tylko częścią terenów portowych, tj. ZMP Gdańsk 27,40%, ZMP Gdynia 51,08%, ZMPSiŚ 45,06% w porcie Szczecin i 26,04% w porcie Świnoujście. Gminy będące akcjonariuszami tych spółek od dnia ich zawiązania, tj. od ponad 15 lat, nie wniosły bowiem do nich (z jednym wyjątkiem) żadnych gruntów. W konsekwencji tego stanu w porcie Gdańsk gmina posiadała więcej terenów portowych od spółki zarządzającej

Spółki zarządzające czterema najważniejszymi portami unowocześniły infrastrukturę portową, dostosowując ją do potrzeb rynku. W zbadanym okresie spółki realizowały łącznie 136 zadań inwestycyjnych, na które poniosły łączne nakłady 688,8 mln zł. Realizacja inwestycji współfinansowanych ze środków UE prowadzona była zgodnie z warunkami zawartymi w umowach o dofinansowanie, z wyjątkiem jednej, prowadzonej przez ZMPSiŚ, gdzie nie dokonano weryfikacji ilości i wartości robót zawartych w kosztorysie inwestorskim i ofertach wykonawców, co skutkuje opóźnieniem inwestycji oraz dodatkowymi kosztami.

Wyniki kontroli dały podstawę do pozytywnej oceny gospodarki finansowej prowadzonej przez spółki zarządzające. W okresie objętym kontrolą w każdej z trzech spółek zarządzających portami nastąpił wzrost aktywów ogółem, majątku trwałego i majątku obrotowego. Żadna spółka nie miała problemów z regulowaniem bieżących zobowiązań. Do finansowania działalności inwestycyjnej – poza środkami, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o portach i przystaniach morskich – spółki zarządzające aktywnie pozyskiwały środki unijne. W najlepszej sytuacji finansowej znajdował się ZMP Gdynia, który nie korzystał w okresie objętym kontrolą z kredytów bankowych ani z pożyczek, nie otrzymał również pomocy finansowej od Skarbu Państwa.

Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej zrealizował większość obowiązków przyjętych w Strategii rozwoju portów morskich do 2015 r. Jednakże Minister, przyznając, że wprowadzone w 2000 r. zmiany w ustawie z dnia 12 stycznia 2001 r. o podatkach i opłatach lokalnych miały zapewnić zwolnienie spółek zarządzających z podatku od nieruchomości od infrastruktury portowej tych spółek, nie podjął wystarczających działań w celu takiego doprecyzowania definicji infrastruktury portowej w ustawie o portach i przystaniach morskich, które pozwoliłoby wszystkim spółkom zarządzającym nadal korzystać ze zwolnienia z podatku od nieruchomości od infrastruktury portowej oddanej do użytkowania podmiotom eksploatacyjnym. Minister nie zdefiniował także, które części portów przeznaczone są do celów obronności i bezpieczeństwa państwa. W konsekwencji tego spółki zarządzające ponosiły opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów według różnych stawek – ZMP Gdańsk i ZMP Gdynia według stawki 0,3% (obowiązującej dla terenów przeznaczonych do celów obronności i bezpieczeństwa państwa), a ZMPSiŚ według stawki 3%, w wyniku czego opłata ta była w skali roku wyższa o 3,8 mln zł w stosunku do opłaty wyliczonej wg stawki 0,3%.

Minister Skarbu Państwa aktywnie sprawował nadzór właścicielski nad spółkami zarządzającymi.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

Mając na względzie dotychczasowy brak skuteczności działań ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej w kwestii przygotowania odpowiednich regulacji przepisów, Najwyższa Izba Kontroli wnosi pod adresem Prezesa Rady Ministrów o podjęcie działań mających na celu:

- przygotowanie projektu zmian ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich, w zakresie doprecyzowania definicji infrastruktury portowej, w związku z problemami dotyczącymi stosowania zwolnienia określonego w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych;
- przygotowanie projektu zmian rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2004 r. w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, w celu precyzyjnego dookreślenia, które nieruchomości będące w zarządzie spółek zarządzających portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej służą wykonywaniu zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa.

SYSTEMOWE

Wnioski pokontrolne do Ministra Skarbu Państwa dotyczyły podjęcia skutecznych działań w celu wyegzekwowania od nadzorowanych spółek zarządzających portami morskimi zbycia posiadanych przez nie udziałów w spółkach eksploatacyjnych.

Komunalizacja spółek Skarbu Państwa

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

P/13/056

CEL OGÓLNY

Ocena komunalizacji spółek Skarbu Państwa i realizacja zakładanych efektów tych działań, w tym m.in. ocena: prawidłowości działań Ministra Skarbu Państwa dotyczących komunalizacji spółek, działalności spółek po skomunalizowaniu, ze zwróceniem uwagi na realizację zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto Ministerstwo Skarbu Państwa (MSP), 15 jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego różnych szczebli (urzędy marszałkowskie, starostwa, urzędy miejskie) na obszarze dziewięciu województw oraz 17 skomunalizowanych spółek o zróżnicowanym przedmiocie działalności. Kontrolą nie objęto spółek uzdrowiskowych, skomunalizowanych w drugiej połowie 2012 r., ze względu na brak możliwości oceny efektów ich komunalizacji.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Komunalizacja, polegająca na przejmowaniu mienia Skarbu Państwa przez jednostki samorządu terytorialnego, jest procesem istotnym z punktu widzenia społeczności lokalnych. Przedmiot działalności skomunalizowanych spółek dotyczy bowiem realizacji celów publicznych – z reguły świadczą one usługi niezbędne dla mieszkańców (np. komunikacja publiczna, dostawy mediów).

Minister Skarbu Państwa w latach 2007–2013 zbył nieodpłatnie, na wniosek jednostek samorządu terytorialnego, akcje i udziały w 88 spółkach, w tym w 74 jednoosobowych spółkach SP. Łączna nominalna wartość przekazanych nieodpłatnie akcji/udziałów tych spółek wyniosła 1.370 mln zł. Proces komunalizacji prowadzony był na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

SYNTEZA

Nieodpłatne zbycie przez Ministra Skarbu Państwa akcji i udziałów spółek na rzecz jednostek samorządu terytorialnego miało pozytywny wpływ na sprawność realizowania przez spółki zadań istotnych dla społeczności lokalnych oraz zwiększyło skuteczność nadzoru nad tymi spółkami. Efektem komunalizacji była również poprawa kondycji ekonomicznej objętych nią spółek.

Spośród poddanych kontroli NIK 55 postępowań komunalizacyjnych naruszenie przepisów stwierdzono tylko w jednym postępowaniu (komunalizacja spółki Kopalnia Siarki „Machów" SA). Na podstawie sprawozdań, które powinny składać jst, Minister SP dokonywał analiz przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego oraz sporządzał i upubliczniał informacje i opracowania zbiorcze, w tym obejmujące ekonomiczne aspekty komunalizacji spółek Skarbu Państwa. Minister SP nie egzekwował jednak konsekwentnie obowiązku składania sprawozdań w zakresie przekształceń mienia komunalnego. Mimo obserwowanej poprawy, za 2012 r. sprawozdania te nie zostały złożone przez 285 jednostek spośród 2.524 zobowiązanych, czyli ok. 11%.

Komunalizacja spółek pozwoliła na sprawniejszą i bardziej ekonomiczną realizację zadań własnych samorządów oraz efektywniejsze gospodarowanie majątkiem posiadanym przez te spółki. Przeniesienie kompetencji właścicielskich z Ministerstwa Skarbu Państwa do organów wykonawczych samorządów terytorialnych (żadna ze zbadanych skomunalizowanych spółek nie została sprywatyzowana) znacznie przyspieszyło i usprawniło podejmowanie decyzji korporacyjnych, w szczególności związanych z restrukturyzacją majątkową spółek.

Jednostki samorządu terytorialnego wykorzystały przejęte mienie Skarbu Państwa zgodnie z koncepcjami proponowanymi we wnioskach o komunalizację. Po komunalizacji trzy samorządy nie podjęły jednak działań zmierzających do zaprzestania prowadzenia przez spółki działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej i niemającej na celu realizacji zadań publicznych (np. sprzedaż ryb, wynajem środków transportu etc.).

W skomunalizowanych spółkach sukcesywnie prowadzono restrukturyzację majątkową i zatrudnienia oraz działania mające na celu zwiększenie przychodów. Kontrola wykazała poprawę głównych wskaźników ekonomicznych uzyskiwanych przez spółki, w szczególności wskaźników rentowności i bieżącej płynności finansowej.

Samorządy terytorialne w większości były dobrze przygotowane do sprawowania funkcji właścicielskich i nadzorczych w stosunku do spółek przejętych od Skarbu Państwa. Organy wykonawcze jst terminowo i w pełnym zakresie wykonywały prawa i obowiązki walnego zgromadzenia Akcjonariuszy/Zgromadzenia Wspólników skomunalizowanych spółek, zgodnie z przepisami Kodeksu spółek handlowych oraz postanowieniami statutów spółek.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

W związku z coraz mniejszym wykorzystaniem komunalizacji jako formy przekształceń własnościowych – szczególnie wobec ograniczeń działalności komercyjnej wprowadzonych przez ustawę z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej i ustawy ustrojowe poszczególnych szczebli – NIK nie sformułowała wniosków dotyczących jej zmian lub doskonalenia.

INNE

Ponadto NIK wnioskowała do Ministerstwa Skarbu Państwa o:

- zapewnienie skutecznego monitorowania procesu powstania i realizacji należności funduszy celowych w związku z przekształceniami i prywatyzacją skomunalizowanych spółek;
- wyegzekwowanie, we współpracy z wojewodami, od wszystkich jednostek samorządu terytorialnego przekazywania informacji dotyczących przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego;
- niedopuszczenie do naruszeń przepisów Kpa w zakresie terminowości załatwiania spraw komunalizacyjnych.

Prywatyzacja i restrukturyzacja spółek branży turystycznej

Delegatura w Łodzi

P/13/161

CEL OGÓLNY

Ocena procesów prywatyzacji i restrukturyzacji spółek branży turystycznej, a także ocena skuteczności sprawowania nadzoru właścicielskiego nad tymi spółkami przez Ministra Skarbu Państwa.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Skarbu Państwa oraz we wszystkich 6 spółkach branży turystycznej pozostających w nadzorze Ministra SP, tj.: Przedsiębiorstwie Usług Hotelarskich Sp. z o.o. w Łodzi, Polskie Tatry SA w Zakopanem, Hotele Olsztyn Sp. z o.o. w Olsztynie, Gliwickiej Agencji Turystycznej SA w Zabrzu, Wojewódzkim Przedsiębiorstwie Usług Turystycznych Sp. z o.o. w Katowicach, „Centrum-Hotele" Sp. z o.o. w Łodzi.

Ponadto badano działania Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do trzech spółek, które były już sprywatyzowane, ale wcześniej podlegały nadzorowi ministra.

KONTEKST PRAWNO--EKONOMICZNY

Minister Skarbu Państwa w latach 2009–2013 sprawował nadzór właścicielski nad dziewięcioma spółkami branży turystyczno-hotelarskiej. Spółki te nie osiągały korzystnych wyników finansowych, ale posiadały atrakcyjnie zlokalizowane nieruchomości, które przedstawiały znaczną wartość. Informacje medialne wskazywały na nieefektywne zarządzanie majątkiem nadzorowanych spółek oraz brak strategii i perspektyw ich rozwoju. Podejmowane działania restrukturyzacyjne charakteryzowały się niską skutecznością.

SYNTEZA

Proces prywatyzacji spółek branży turystycznej postępował z różnymi efektami – na koniec 2013 r. był już znacznie zaawansowany, bowiem sprywatyzowano cztery spośród sześciu planowanych do prywatyzacji spółek tej branży. Jednak, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, szereg decyzji podejmowanych w toku tych procesów, choć formalnie zgodnych z przepisami prawa, nie służyło optymalizacji możliwych do osiągnięcia efektów. Minister Skarbu Państwa w praktyce realizował politykę wycofania się Skarbu Państwa z branży

turystyczno-hotelarskiej. Z sześciu spółek planowanych do prywatyzacji sprywatyzowano cztery. Działania restrukturyzacyjne prowadzono w czterech spółkach. Proces prywatyzacji i restrukturyzacji spółek branży turystycznej przebiegał zgodnie z przepisami prawa, ale w sposób mało uporządkowany. W przypadku prywatyzacji spółki Centrum-Hotele niekorzystny wpływ na ostateczną cenę miało podjęcie decyzji o sprzedaży udziałów tej Spółki w nieodpowiednim czasie oraz bez uwzględnienia wzrostu wartości nieruchomości na skutek realizacji w ich sąsiedztwie dużego projektu architektonicznego pod nazwą „Nowe Centrum Łodzi". Natomiast w przypadku spółki „Polskie Tatry" SA w Zakopanem. Minister Skarbu Państwa postanowił zamknąć bez rozstrzygnięcia proces prywatyzacji tej Spółki, gdyż dysponowała ona atrakcyjnie położoną nieruchomością, której wartość może w najbliższych latach znacząco wzrosnąć. Celem restrukturyzacji spółek było podniesienie ich wartości i wyceny poprzez uzyskanie i utrwalenie ich rentowności, a w kolejnym etapie prywatyzacja na dogodnych dla Skarbu Państwa warunkach. W przypadku dwóch spółek działania restrukturyzacyjne, prowadzone na wniosek Ministra SP, nie przynosiły oczekiwanych rezultatów, bowiem zostały przerwane i niedokończone z uwagi na brak zainteresowania ofertami sprzedaży. Remonty i modernizacje obiektów miały być finansowane ze środków uzyskanych ze sprzedaży części bazy hotelowej, na którą jednak nie znaleziono nabywców. Nadzór właścicielski Ministra Skarbu Państwa nad spółkami: Hotele Olsztyn, Centrum-Hotele oraz Gliwicka Agencja Turystyczna nie był efektywny.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Do Ministra Skarbu Państwa Izba wnosiła o podjęcie działań o charakterze systemowym, mających zastosowanie do przyszłych prywatyzacji i restrukturyzacji majątku Skarbu Państwa w zakresie: usprawnienia procedur weryfikowania wiarygodności oferentów w toku prowadzonych procesów prywatyzacyjnych majątku Skarbu Państwa znacznej wartości, ustalania ceny sprzedaży praw majątkowych z uwzględnieniem wartości posiadanych przez prywatyzowane spółki atrakcyjnie zlokalizowanych nieruchomości, zwłaszcza w sytuacjach wskazywania takich przypadków przez doradców prywatyzacyjnych.

Gospodarowanie wybranymi nieruchomościami Skarbu Państwa

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

P/13/057

CEL OGÓLNY

Ocena sposobu i efektów gospodarowania wybranymi nieruchomościami przez Ministra Skarbu Państwa oraz Prezydenta m.st. Warszawy, ze szczególnym uwzględnieniem działań tych podmiotów związanych z wyposażaniem w majątek trwały jednostek administracji publicznej. Celem kontroli doraźnej, dotyczącej prywatyzacji Polskiego Holdingu Nieruchomości, której wyniki włączono do informacji z kontroli planowej, była natomiast ocena działań podejmowanych przez Ministra Skarbu Państwa oraz Zarząd PHN, związanych z przygotowaniem i realizacją procesu prywatyzacji tej spółki, z uwzględnieniem poniesionych kosztów prywatyzacji w relacji do osiągniętych korzyści.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Skarbu Państwa (MSP), Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (IPN), w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy, w Polskim Holdingu Nieruchomości SA (PHN) i Warszawskim Holdingu Nieruchomości SA (WHN).

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Nieruchomościami na potrzeby organów centralnych (np. IPN) gospodarują starostowie, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej. Nieruchomościami na potrzeby administracji rządowej gospodaruje Minister Skarbu Państwa. Rozdzielenie, stosownie do ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (uogn), kompetencji w zakresie gospodarowania nieruchomościami na potrzeby ministerstw i urzędów centralnych pomiędzy Ministra Skarbu Państwa, który „przydziela" nieruchomości, wydając decyzje w sprawie ustanowienia trwałego zarządu, oraz Prezydenta m.st. Warszawy gospodarującego zasobem nieruchomości Skarbu Państwa rodzi ryzyko, że przepływ informacji między zainteresowanymi stronami (prezydentem, ministrem oraz ministerstwami i urzędami centralnymi) może być utrudniony.

Niektóre urzędy centralne wynajmują lub użyczają powierzchnie biurowe od ministerstw, których szefowie są organami nadzorującymi centralne organy administracji rządowej, których obsługą zajmuje się dany urząd. Część urzędów centralnych, jak np. IPN, nie została wyposażona z majątku Skarbu Państwa w nieruchomości niezbędne do prowadzenia działalności statutowej i wynajmuje nieruchomości na rynku.

Jednocześnie Skarb Państwa posiada nieruchomości, które są wykorzystywane w celach komercyjnych – np. nieruchomości wniesione w postaci aportów do spółek prawa handlowego. Jednym z takich podmiotów jest PHN.

SYNTEZA

Minister Skarbu Państwa oraz Prezydent m.st. Warszawy rzetelnie gospodarowali właściwymi dla nich zasobami, choć wyposażanie jednostek administracji publicznej w nieruchomości niezbędne do prowadzenia przez nie działalności ograniczone było uwarunkowaniami obiektywnymi, zwłaszcza brakiem w zasobach budynków o odpowiednich parametrach. Z tytułu najmu powierzchni spoza zasobu Skarbu Państwa ponoszone są corocznie wydatki budżetowe (w 2012 r. 86 mln zł, w tym ok. 68 mln zł w Warszawie, gdzie występuje największy niedobór). Ten deficyt doprowadził ostatecznie do konieczności opuszczenia przez IPN siedziby przy ul. Towarowej 28 i przeniesienia do nowej siedziby. W ocenie NIK, uzasadnione było poniesienie przez IPN nakładów (ponad 40 mln zł) na niezbędne prace modernizacyjne i wyposażenie nieruchomości przy ul. Towarowej 28, mimo nieuregulowanego prawa do jej użytkowania, gdyż alternatywą byłoby nierozpoczęcie przez Instytut realizacji ustawowych zadań.

W procesie prywatyzacji PHN Minister Skarbu Państwa prawidłowo przeprowadził najważniejsze czynności. Ostatecznie ustalony termin debiutu giełdowego umożliwił sprzedaż akcji spółki w okresie wzrastającego trendu cen na giełdzie.

Władze PHN realizowały konsekwentnie założone strategie optymalizacji struktury portfela nieruchomości oraz poprawy efektywności zarządzania aktywami, a także przeprowadziły optymalizację podatkową.

WHN gospodarnie zarządzał portfelem posiadanych nieruchomości, w ramach ustalonego ładu korporacyjnego, poprzez ich wynajem, zbywanie i prowadzenie niezbędnych prac remontowych podnoszących wartość nieruchomości.

W działaniach Prezydenta m.st. Warszawy stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na nieprowadzeniu ewidencji nieruchomości przeznaczonych na potrzeby podmiotów wymienionych w art. 60 ust. 1 uogn oraz niewłaściwym sporządzaniu planów wykorzystania zasobów.

W procesie prywatyzacji PHN konsekwencją nierzetelnej współpracy pomiędzy właściwymi departamentami MSP był brak reakcji Ministra na zidentyfikowane i przedstawione w prospekcie emisyjnym istotne ryzyka, zwłaszcza finansowe, związane z tą prywatyzacją.

Stwierdzone nieprawidłowości w PHN polegały na:
- niepodjęciu działań w celu określenia liczby umów, które zostały zawarte przez spółki zależne od PHN bez wymaganej zgody Ministra;
- nieprzekazaniu Komisji Nadzoru Finansowego, Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie SA i do publicznej wiadomości informacji o wyniku przeprowadzonego przez jednego z akcjonariuszy audytu dotyczącego roszczeń Skarbu Państwa wobec spółki zależnej od PHN;
- zawarciu ze spółkami zależnymi umów o wsparcie i doradztwo, będących faktycznie umowami o zarządzanie, bez wymaganej uchwały Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy PHN, co czyni je nieważnymi z mocy prawa.

Nieprawidłowości w WHN dotyczyły:
- niezgłoszeniu Prezydentowi m.st. Warszawy wbrew ustawowemu obowiązkowi zmiany sposobu użytkowania nieruchomości mieszkaniowych, wskutek czego zaniżono należne opłaty z tytułu wieczystego użytkowania tych nieruchomości o ponad 1,2 mln zł;
- członkowie Zarządu WHN bezpodstawnie pobrali ponad 450 tys. zł z tytułu tzw. świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznawane obok wynagrodzenia za pracę.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Rozważenie przez Ministra Skarbu Państwa podjęcia rozwiązań systemowych, polegających na budowie lub zakupie nowych powierzchni na rynku komercyjnym.

INNE

Ponadto NIK wnioskowała do Ministerstwa Skarbu Państwa o:
- zapewnienie wprowadzania do systemu informatycznego ZSI NSP pełnych danych objętych ewidencją;
- podjęcie działań zmierzających do uregulowania w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami statusu Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.

Kontrola prywatyzacji Polskiego Holdingu Nieruchomości SA – do Ministra Skarbu Państwa o:
- zapewnienie rzetelnej współpracy i wymiany informacji pomiędzy departamentami Ministerstwa zaangażowanymi w proces prywatyzacji spółek Skarbu Państwa, zwłaszcza w przypadkach zidentyfikowania ryzyk w procesie prywatyzacji;
- dokonywanie analiz umożliwiających ocenę efektów wykonania zawieranych umów, w szczególności umów dotyczących podniesienia wartości spółek.

Do Urzędu Miasta st. Warszawy o:
- rozważenie możliwości wprowadzenia do systemu informatycznego ewidencji gruntów i budynków funkcjonalności, która umożliwi pozyskiwanie danych z ewidencji gruntów na dany dzień;
- sporządzanie planów zasobu nieruchomości SP zgodnie z postanowieniami art. 23 ust. 1d uogn;
- rzetelne i terminowe udzielanie odpowiedzi na zapytania uprawnionych jednostek o wolne nieruchomości;
- usprawnienie przekazywania informacji do Ministra SP o występujących roszczeniach do nieruchomości Skarbu Państwa.

Sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez Oddziały Terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu

Delegatura w Szczecinie

P/13/195

CEL OGÓLNY

Ocena sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez oddziały oraz realizacji ustawowych zadań Agencji Nieruchomości Rolnych, mających na celu poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych i przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości.

ZAKRES PODMIOTOWY

Agencja Nieruchomości Rolnych oddziały terenowe w: Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Cudzoziemcy stają się posiadaczami gruntów rolnych w Polsce w drodze nabycia udziałów w polskich spółkach, które są właścicielem ziemi. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych nie posiada jednak pełnych danych o skali nabywania polskich gruntów przez cudzoziemców. Dane resortu są 3−4-krotnie niższe od stanu rzeczywistego. Wynika to z luki w przepisach, które nie zobowiązują spółek kontrolowanych przez obcokrajowców do składania informacji o posiadanych gruntach.

Odpowiedzialna za sprzedaż państwowej ziemi Agencja Nieruchomości Rolnych nie monitoruje występujących na rynku wtórnym procesów koncentracji gruntów w rękach jednej osoby.

Kontrola została podjęta na zlecenie Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej z dnia 12 lutego 2013 r. Uzasadniono ją potrzebą dokonania oceny działań Agencji w latach 2011–2012 w województwach: dolnośląskim, mazowieckim oraz zachodniopomorskim w zakresie realizacji ustawowych zadań dotyczących m.in. sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu w celu poprawy struktury obszarowej prywatnych gospodarstw rolnych. Wskazano, że prowadzona sprzedaż nieruchomości Zasobu, nie poprawia struktury gospodarstw rodzinnych, a grunty mogą trafiać do „podstawionych" osób, działających na zlecenie obcego kapitału, z którym rolnicy nie są w stanie konkurować. Zlecenie Komisji poprzedzone było akcją protestacyjną przeprowadzoną w grudniu 2012 r. przez Międzyzwiązkowy Komitet Protestacyjny Rolników Województwa Zachodniopomorskiego. Protest spowodowany był niepełną – w ocenie Komitetu – realizacją ustaleń dokonanych w czerwcu i lipcu 2012 r.

III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w latach 2011–2013 (do 30.04) przez oddziały terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu. Skala i charakter nieprawidłowości dotyczących przygotowania i przeprowadzania postępowań przetargowych oraz zawierania umów sprzedaży nieruchomości rolnych, nie miały istotnego wpływu na prawidłowość rozdysponowania gruntów Zasobu.

ANR zgodnie z obowiązującymi przepisami ogłasza i przeprowadza postępowania dotyczące sprzedaży nieruchomości, a także w prawidłowy sposób zabezpiecza interesy Skarbu Państwa. Oddziały Agencji rzadko korzystały z prawa pierwokupu gruntów na rynku wtórnym.

Podjęta przez NIK kontrola miała odpowiedzieć między innymi na pytanie, czy sprzedawane przez ANR grunty trafiają do podstawionych osób, działających na zlecenie zagranicznych inwestorów, z którymi polscy rolnicy nie są w stanie konkurować. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła jednak przypadku zakupu przez cudzoziemców nieruchomości od rolników, którzy nabyli je od Agencji w przetargu ograniczonym.

Głównym mechanizmem przejęcia przez cudzoziemców z Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) praw do gruntów rolnych w Polsce było nabycie udziałów w spółkach z kapitałem polskim, które były właścicielami ziemi. Wszystkie transakcje odbywały się legalnie, na prywatnoprawnym rynku obrotu gruntami. Cudzoziemcy najczęściej reprezentowali kapitał holenderski, duński i luksemburski.

Zgodnie z prawem cudzoziemcy, także z EOG, którzy chcą kupić grunty rolne i leśne w Polsce, muszą uzyskać zezwolenie od MSW (ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców). Dopiero po 1 maja 2016 r. kończy się wynegocjowany przez Polskę i zawarty w Traktacie akcesyjnym okres przejściowy na zakup bez ograniczeń nieruchomości rolnych przez cudzoziemców. Każde nabycie udziałów i akcji w spółkach musi być zgłoszone do Krajowego Rejestru Sądowego. Takie same wymogi są w przypadku, gdy zmienia się status spółki na spółkę kontrolowaną przez cudzoziemców. Spółka kontrolowana przez obcy kapitał nie ma jednak obowiązku przekazywania do rejestrów sądowych informacji o posiadanych gruntach rolnych. Z tego powodu KRS nie przekazywał do MSW danych niezbędnych do ewidencjonowania transakcji z udziałem cudzoziemców.

Na skutek luki w przepisach MSW nie miało pełnych danych o tym, ile ziemi w Polsce kupili cudzoziemcy. Z danych ministerstwa wynikało, że w latach 2011–2012 w woj. dolnośląskim obcokrajowcy nabyli 397 ha, a w zachodniopomorskim – prawie 1.506 ha. NIK w toku kontroli ustaliła jednak, że w tym okresie cudzoziemcy kupili w rzeczywistości trzy, cztery razy więcej ziemi. Powierzchnia gruntów należących do spółek przez nich kontrolowanych wyniosła na terenie woj. dolnośląskiego – 1.578 ha, a w woj. zachodniopomorskim – 4.577 ha.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

- Minister Spraw Wewnętrznych powinien podjąć działania zmierzające do wszczęcia inicjatywy zmiany prawa w zakresie zapewnienia pozyskiwania pełnej informacji o nabywanych lub obejmowanych udziałach lub akcjach przez cudzoziemców, w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych, w przypadkach określonych art. 8 ust. 4 ustawy nnpc.
- Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w porozumieniu z Prezesem Agencji Nieruchomości Rolnych powinien podjąć działania w zakresie ustawowego określenia okoliczności uzasadniających wykluczenie z przetargu ograniczonego kandydata na nabywcę nieruchomości rolnych Zasobu.

SYSTEMOWE

Wyniki kontroli wskazują na konieczność podjęcia działań przez:

- Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie ujęcia w prowadzonym rejestrze rzeczywistej powierzchni nieruchomości rolnych na terenie kraju, stanowiących własność lub znajdujących się w użytkowaniu wieczystym spółek z siedzibą w Polsce, w których cudzoziemcy nabyli (objęli) akcje lub udziały;
- Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie ustalenia i wprowadzenia procedur dotyczących monitorowania zjawisk zachodzących na wtórnym rynku obrotu nieruchomościami oraz podjęcia działań mających na celu realizację zadań określonych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, a w szczególności przeciwdziałanie zagrożeniu nadmiernej koncentracji nieruchomości.

ZAWIADOMIENIA ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Wyniki kontroli przekazane zostaną m.in. do Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Ochrona gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem

Delegatura w Bydgoszczy

P/13/138

CEL OGÓLNY

Ocena działań organów administracji rządowej i samorządowej oraz państwowych osób prawnych w zakresie ochrony gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w siedmiu oddziałach terenowych Agencji Nieruchomości Rolnych (w Gdańsku, Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie, Gorzowie Wlkp. i we Wrocławiu), czterech regionalnych zarządach gospodarki wodnej (w Warszawie, Poznaniu, Szczecinie i we Wrocławiu) oraz ośmiu zarządach melioracji i urządzeń wodnych (w Gdańsku, Elblągu, Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie, Zielonej Górze i we Wrocławiu). Przy doborze jednostek do kontroli wzięto pod uwagę województwa z największą powierzchnią użytków rolnych.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Zasady gospodarowania przez ANR Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa określa Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Agencja ma obowiązek zabezpieczenia niezagospodarowanego mienia przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub kradzieżą. Mienie wchodzące w skład ZWRSP może być wydzierżawiane lub wynajmowane osobom fizycznym lub prawnym na zasadach określonych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Według ustawy o gospodarce nieruchomościami, organami reprezentującymi Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami są również inne organy określone w odrębnych ustawach, np. ustawa Prawo wodne stanowi, że gospodarowanie innym mieniem związanym z gospodarką wodną stanowiącym własność SP, wykonują: właściwy miejscowo starosta, realizujący zadanie z zakresu administracji rządowej, lub odpowiednio organy oraz jednostki, o których mowa w art. 11 ust. 1 prawa wodnego (tj. m.in. marszałek województwa, Prezes KZGW), lub jednostki, którym to mienie zostało – najczęściej dużo wcześniej – powierzone, w tym RZGW i ZMiUW.

ZMiUW funkcjonujące do 31 grudnia 1998 r. jako wojewódzkie państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, zostały przejęte z mocy prawa, z dniem 1 stycznia 1999 r. przez samorząd województwa wraz z mieniem Skarbu Państwa, będącym w ich władaniu, za wyjątkiem: śródlądowych wód powierzchniowych płynących, gruntów pokrytych państwowymi wodami płynącymi w granicach określonych liniami brzegu, terenów między korytem wody płynącej a wałami przeciwpowodziowymi, wałów przeciwpowodziowych wraz z gruntami, na których są posadowione, oraz zbiorników retencyjnych, zapór i stopni wodnych, jazów i innych podobnych urządzeń hydrotechnicznych. Wymienione składniki mienia będącego w trwałym zarządzie ZMiUW pozostały własnością Skarbu Państwa.

Prowadzenie prawidłowej gospodarki nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wymaga podejmowania działań związanych z dochodzeniem ochrony przed ich nieuprawnionym wykorzystywaniem. Istotne znaczenie ma również podejmowanie współpracy z innymi organami i instytucjami posiadającymi wiedzę o korzystaniu z danych nieruchomości, zwłaszcza z ARiMR.

SYNTEZA

Potrzeba przeprowadzenia kontroli wyniknęła z poruszonego w mediach problemu bezumownego korzystania z państwowych gruntów po wejściu Polski do Unii Europejskiej, zwanego potocznie piractwem rolnym. Doniesienia prasowe wskazywały, że bezumowni użytkownicy państwowych gruntów zgłaszają zajęte w sposób nieuprawniony tereny do płatności wypłacanych przez ARiMR, podczas gdy Skarb Państwa – pozbawiony wpływów z opłat za korzystanie z tych nieruchomości – traci na tym kilka milionów złotych rocznie.

Wyniki kontroli zakończonej w 2014 r. wykazały, że bezprawne korzystanie z państwowej ziemi stało się zjawiskiem powszechnym. Brak ochrony gruntów rolnych Skarbu Państwa umożliwił w latach 2009–2012 coroczne, bezumowne wykorzystywanie niemal 12% niezagospodarowanych gruntów administrowanych przez kontrolowane jednostki, co stanowiło

od 18,1 tys. ha do 20,9 tys. ha. Pozbawiło to Skarb Państwa potencjalnych wpływów z opłat za korzystanie z tych nieruchomości w szacunkowej wysokości 29,6 mln zł. Świadczy to o niegospodarności podmiotów, którym powierzono administrowanie państwowym mieniem. W tym samym okresie ARiMR wypłaciła bezumownym użytkownikom tych nieruchomości łącznie 75,8 mln zł unijnych dopłat, a nielegalne użytkowanie państwowej ziemi miało niejednokrotnie charakter zorganizowany. Z ustaleń kontroli wynika bowiem, że niezagospodarowane użytki rolne na terenie całego kraju były bezumownie zajmowane przez spółki o podobnej nazwie, mające tę samą siedzibę i te same władze.

Kontrola wykazała rażące zaniedbania w gospodarowaniu powierzonym mieniem Skarbu Państwa. 17 z 19 skontrolowanych jednostek nie wiedziało o bezumownym wykorzystywaniu administrowanych przez nie państwowych gruntów rolnych. Największa skala tego zjawiska dotyczyła oddziałów ANR – w latach objętych kontrolą średnio 8,3% nierozdysponowanych gruntów pozostających w ich zarządzie było wykorzystywanych bezumownie, bez wiedzy oddziałów. W ocenie podmiotów kontrolowanych, jedną z przyczyn tego zjawiska jest rozdrobienie administrowanych gruntów rolnych i związany z tym brak możliwości technicznych i kadrowych skutecznej ich ochrony. Ponad połowa jednostek kontrolowanych nie posiadała należytej wiedzy o stanie administrowanych nieruchomości. Niejednokrotnie dopiero w trakcie kontroli NIK weryfikowały one dane o liczbie, powierzchni lub aktualnym stanie zagospodarowania zarządzanych gruntów.

Udostępnianie gruntów przez ZMiUW i RZGW odbywało się z naruszeniem zasad jawności i konkurencyjności oraz równego traktowania wszystkich zainteresowanych. Wnioski o legalną dzierżawę oczekiwały na rozpatrzenie nawet kilka lat. Wynikało to m.in. z nieuporządkowanego stanu prawnego gruntów. Powszechną praktyką ZMiUW i RZGW było niepodawanie do wiadomości publicznej informacji o przeznaczeniu państwowych gruntów do odpłatnego korzystania.

W kontrolowanych ZMiUW nie opracowano procedur odpłatnego udostępniania gruntów związanych z gospodarką wodną, a wnioskodawców niejednokrotnie odsyłano do innych podmiotów – najczęściej starostów – informując o braku kompetencji do zawarcia stosownych umów.

Negatywną ocenę jednostek kontrolowanych w zakresie ochrony gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem uzasadnia także nierzetelne egzekwowanie uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa do gruntów rolnych wykorzystywanych w sposób nieuprawniony. Zdaniem NIK, wszelkie zaniechania lub opóźnienia w podejmowaniu działań prawnych – w celu odzyskania władztwa nad bezumownie użytkowanym gruntem lub wyegzekwowania należnej rekompensaty – stanowiły faktyczne przyzwolenie na bezumowne korzystanie z tych nieruchomości.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, trudności z egzekwowaniem uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa do bezprawnie wykorzystywanych gruntów rolnych wynikają nie tylko z przyczyn leżących po stronie jednostek kontrolowanych. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że cywilne postępowania sądowe o wydanie nieruchomości trwały kilka lat, a do ostatecznego przejęcia gruntu dochodziło niejednokrotnie na drodze egzekucji komorniczej. Nieskuteczne okazywały się sporadycznie podejmowane przez kontrolowane jednostki próby zawiadamiania organów ścigania o procederze bezumownego korzystania z gruntów Skarbu Państwa. Skutecznej ochrony w tym zakresie nie zapewniały ani kodeks karny – przewidujący karę za bezprawne wkroczenie, w przypadku terenu ogrodzonego, ani kodeks wykroczeń – penalizujący fizyczne przebywanie na zajętym terenie i nieopuszczanie go na żądanie uprawnionego.

DOBRE PRAKTYKI

Przykładem dobrej praktyki jest podjęta przez prezesów ANR i ARiMR inicjatywa współpracy, sfinalizowana podpisaniem w kwietniu 2013 r. porozumienia, na mocy którego ANR uzyskała bezpośredni dostęp do danych zgromadzonych w ewidencjach ARiMR. Rozpoczęcie współpracy niezwłocznie po 3 grudnia 2011 r. mogłoby ograniczyć skalę ujawnionych w trakcie kontroli przypadków bezprawnego korzystania z państwowych gruntów rolnych.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

- Podjęcie przez Ministra Sprawiedliwości prac nad zaostrzeniem sankcji za bezprawne zajęcie cudzego, nieogrodzonego gruntu oraz uniezależnieniem ścigania sprawcy od wcześniejszego wezwania go do opuszczenia nielegalnie zajętego terenu.
- Podjęcie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi prac nad zmianą ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w taki sposób, aby przepisy tej ustawy określały obowiązek i przesłanki wykluczenia z uczestnictwa w przetargach na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa bezumownych użytkowników gruntów tego Zasobu;

SYSTEMOWE

W ocenie NIK skala i rodzaj stwierdzonych nieprawidłowości wskazują na potrzebę podjęcia wielokierunkowych działań zmierzających do zwiększenia skuteczności ochrony gruntów rolnych SP przed nieuprawnionym wykorzystywaniem.

NIK wskazywała m.in. na potrzebę zmiany systemu doręczania pisemnego wezwania do wydania nieruchomości co najmniej jeden miesiąc przed datą wygaśnięcia umowy. Wszelkie opóźnienia, do jakich w tym zakresie dochodziło, były w istocie przyzwoleniem na bezumowne korzystanie z nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Wady tego systemu przyczyniały się do powstawania kolejnych nieprawidłowości, tj. niewzywania do wydania nieruchomości czy zwlekania z ich odbiorem mimo wezwania.

NIK wnioskowała o podjęcie przez Ministra Środowiska prac w celu:
- uporządkowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa związanych z gospodarką wodną, o których mowa w art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne w zw. z art. 70 pkt. 3 i 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, tak aby nie budziło wątpliwości, który z podmiotów jest uprawniony do gospodarowania nimi;
- zapewnienia transparentności konkurencyjności i sprawności procesu wydzierżawiania tych nieruchomości, a także równego traktowania wszystkich wnioskodawców zainteresowanych dzierżawą takich terenów; uniemożliwienia bezumownym użytkownikom gruntów Skarbu Państwa udziału w postępowaniu o dzierżawę tego mienia.

Nadzór Ministra Skarbu Państwa nad Rzeszowskimi Zakładami Graficznymi SA

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

S/14/002

CEL OGÓLNY

Ocena działań Ministra Skarbu Państwa jako organu reprezentującego Skarb Państwa w Rzeszowskich Zakładach Graficznych SA z siedzibą w Pogwizdowie Nowym (RZG SA), w których SP ma 18% kapitału.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Skarbu Państwa.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

W przypadku RZG SA najistotniejszym problemem było rozpoznanie możliwości unieważnienia umów, w wyniku których doszło do wyprowadzenia głównego składnika majątku RZG SA – nieruchomości w centrum Rzeszowa, lub dochodzenie zwrotu nieruchomości albo odszkodowania od osób winnych wyprowadzenia tego majątku. Uprawnienia Skarbu Państwa sprawującego nadzór nad spółkami z udziałem SP sprowadzające się do gromadzenia bieżącej aktualizacji i współpracy przy agregowaniu informacji o podmiotach nadzorowanych przez Ministra oraz innych danych i informacji dotyczących właściwości Ministra dawały podstawy do zainteresowania się sprawą ponownie.

SYNTEZA

Decyzje gospodarcze akcjonariusza większościowego RZG SA, noszące znamiona działania na szkodę Spółki, doprowadziły w konsekwencji do utraty wartości akcji RZG SA, szacowanej nawet na ponad 80%, i rozpoczęcia w dniu 31 marca 2014 r. procesu jej likwidacji z przyczyn ekonomicznych. W wyniku kontroli NIK ustaliła, że nieprawidłowością była utrata przez RZG SA głównego aktywa, jakie posiadała, w postaci udziałów w swojej spółce zależnej o wartości 6.018.020 zł (wg wartości wkładu gotówkowego i rzeczowego z uwzględnieniem odpisu aktualizującego).

WNIOSKI POKONTROLNE

Po kontroli NIK wnioskowała do Ministra Skarbu Państwa o monitorowanie toczącego się postępowania karnego celem ewentualnego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu działania na szkodę RZG S.A.

ZAWIADOMIENIA ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Wystosowano zawiadomienie do Ministra Sprawiedliwości o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego z art. 84 § 1 pkt 3 w zw. z art. 50 prawa o notariacie.

Wykonanie wniosków pokontrolnych po kontroli P/11/132 "Usuwanie przez przedsiębiorców górniczych szkód wywołanych ruchem zakłady górniczego"

Delegatura w Katowicach

K/13/006 oraz I/14/001

CEL OGÓLNY

Ocena wykonania wniosków pokontrolnych po kontroli z 2011 r. „Usuwanie przez przedsiębiorców górniczych szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego".

ZAKRES PODMIOTOWY

Dwa oddziały Kompanii Węglowej SA: KWK „Sośnica-Makoszowy" i KWK „Bobrek-Centrum", Okręgowy Urząd Górniczy w Gliwicach, Urząd Miejski w Bytomiu, Urząd Gminy w Gierałtowicach, Zakład Budynków Miejskich w Bytomiu.

KONTEKST PRAWNO--EKONOMICZNY

W okresie objętym kontrolą zasady i warunki wydobywania kopalin ze złóż, a także odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego regulowała ustawa Prawo geologiczne i górnicze z 1994 r. (Pgg). Zgodnie z art. 53 tej ustawy, dla terenu górniczego należało sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (mpzp), a koszty jego sporządzenia ponosił przedsiębiorca. Udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin wymagało uzgodnienia z właściwym wójtem, burmistrzem lub prezydentem, na podstawie mpzp, a przy jego braku − na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Koncesja określa rodzaj i sposób prowadzania działalności, przestrzeń, w granicach której ma być prowadzona działalność, okres ważności i inne wymagania, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska. Od 1.01. 2012 r. obowiązuje ustawa z dn. 9.06.2011 r. Pgg, gdzie w myśl art. 104 ust.6, jeżeli w wyniku zamierzonej działalnści określonej w koncesji przewiduje się istotne skutki dla środowiska, dla terenu górniczego można sporządzić mpzp, którego koszty ponosi przedsiębiorca. Przewidywane dla środowiska skutki określa się w opracowaniu ekofizjograficznym sporządzonym na potrzeby studium uwarunkowań oraz mpzp. Ruch zakładu górniczego odbywa się na podstawie planu ruchu, podlegającego zatwierdzeniu w formie decyzji przez właściwy organ nadzoru górniczego, po obowiązkowym uzyskaniu opinii właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta.

SYNTEZA

W wyniku działań podjętych przez kontrolowane podmioty ograniczone zostały negatywne skutki działalności górniczej na powierzchnię. Dwa skontrolowane zakłady górnicze w celu zminimalizowania negatywnych skutków eksploatacji górniczej dokonały zmiany koncepcji eksploatacji węgla z zastosowaniem odpowiedniej profilaktyki górniczej, dekoncentracji wydobycia i jego rozciągnięcia w czasie. Wszystkie gminy objęte kontrolą podjęły działania celem realizacji wniosku NIK dotyczącego wyegzekwowania od przedsiębiorców górniczych zwrotu części kosztów sporządzenia mpzp dla terenów górniczych. Trzy gminy wyegzekwowały ten zwrot, w dwóch przypadkach odstąpiono od egzekucji w wyniku rozstrzygnięć sądowych, w jednym przypadku uznano rację przedsiębiorcy górniczego.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Wniosek do Ministra Środowiska o doprecyzowanie w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych pojęcia „istotne skutki dla środowiska" w celu wyeliminowania rozbieżności interpretacyjnych co do tego, którą kategorię terenu górniczego należy uznać za powodującą istotne skutki dla środowiska.

3. Unia Europejska i rozwój regionalny

W roku 2014 rozpoczęła się nowa perspektywa budżetowa Unii Europejskiej na lata 2014–2020. Polska stanie się jednym z największych beneficjentów funduszy unijnych. W ramach polityki spójności realizowanych będzie sześć programów krajowych oraz szesnaście programów regionalnych. Aby w pełni wykorzystać dostępne środki, polska administracja musi podjąć skuteczne działania m.in. w celu opracowania dokumentów programowych, przygotowania systemu instytucjonalnego, a także działania zmierzające do wypracowania rozwiązań prawnych umożliwiających sprawne wdrażanie środków europejskich. NIK kontrole w tym zakresie uznała za jeden z kluczowych obszarów badawczych.

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła **przygotowanie systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014–2020.** Kontrola dotyczyła skuteczności działań podejmowanych przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz zarządy wszystkich 16 województw w zakresie przygotowania systemu wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. W latach 2014–2020 z budżetu UE w ramach polityki strukturalnej Polska może otrzymać 82,5 mld euro. Polska administracja musi przygotować krajowy system instytucjonalny, a także podjąć działania zmierzające do wypracowania rozwiązań na gruncie prawa krajowego umożliwiających sprawne wdrażanie środków europejskich. Zaawansowanie przygotowań do wdrażania funduszy na lata 2014–2020 w zakresie opracowania projektów krajowych przepisów, wytycznych i procedur było odpowiednie do zaawansowania działań Komisji Europejskiej w zakresie wydawania wytycznych oraz aktów wykonawczych.

Unia Europejska przywiązuje dużą wagę do kwestii zachowania trwałości[10] produktów i rezultatów projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych. W przypadku niedochowania trwałości projektu beneficjent może utracić część lub całość dofinansowania z funduszy UE. Komisja Europejska (KE) oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) mogą prowadzić kontrole projektów aż do zamknięcia programów operacyjnych z okresu 2007–2013 (tj. przez wiele lat, nawet po 2020 r.). W nowej perspektywie finansowej na lata 2014–2020 Komisja Europejska kładzie znacznie większy nacisk na osiąganie i utrzymanie zakładanych celów i rezultatów realizacji programów i projektów, z czym może się wiązać zwiększenie kontroli w tym zakresie.

Badając **trwałość projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych na przykładzie wybranych Regionalnych Programów Operacyjnych**, NIK stwierdziła, że działania w zakresie monitorowania i kontroli trwałości projektów, w ramach trzech objętych kontrolą RPO, były na ogół skuteczne i zapewniały wykrywanie nieprawidłowości dotyczących niezachowania trwałości projektów. Kontrolowani beneficjenci, poza nielicznymi przypadkami, należycie wywiązywali się z obowiązków związanych z zachowaniem trwałości projektów zrealizowanych z dofinansowaniem pochodzącym z funduszy strukturalnych.

Kontrola NIK wykazała, że beneficjentom sprawia trudność zrozumienie dużej liczby zasad dotyczących zachowania trwałości projektu, m.in. w zakresie niewprowadzenia znaczącej modyfikacji projektu, archiwizacji dokumentacji projektowej, informowania o dofinansowaniu z funduszy UE i promocji projektu, przestrzegania zakazu podwójnego finansowania i zasad kwalifikowalności podatku VAT do refundacji, utrzymania wskaźników produktu i rezultatu. Konieczność zwrotu części lub całości przyznanych środków może nastąpić nie tylko w przypadku nieutrzymania trwałości produktu lub rezultatu, ale także nieprzestrzegania innych ww. zasad.

Przedsiębiorcy mają też problem ze zgromadzeniem pełnej dokumentacji projektowej i zapewnieniem jej przechowywania oraz nie posiadają wewnętrznych regulacji dotyczących archiwizacji dokumentacji projektu przez okres określony w umowie o dofinansowanie. Niektórzy beneficjenci mają tylko świadomość konieczności przechowywania dokumentów dla celów podatkowych, tj. przez pięć lat, a nie do zamknięcia programów operacyjnych, do kiedy mogą być podejmowane kontrole przez służby KE i ETO. Beneficjenci nie zawsze mają odpowiednią wiedzę, jak prawidłowo powinna być archiwizowana dokumentacja, zatem należałoby upowszechniać informacje w tym zakresie.

NIK skontrolowała również **efekty wspierania środkami z funduszy europejskich sektora małych i średnich przedsiębiorstw w województwie mazowieckim**. Wsparcie z funduszy europejskich w ramach działania 1.5. Rozwój przedsiębiorczości Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego (RPO WM), uzyskane przez beneficjentów będących MŚP na realizację ich

[10] Pojęcie „trwałości projektu" – zgodnie z Krajowymi wytycznymi Ministra Rozwoju Regionalnego dotyczącymi kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013 – rozumiane jest jako niepoddanie projektu tzw. zasadniczej modyfikacji, niekiedy zwanej też znaczącą modyfikacją, tj.: a) modyfikacji mającej wpływ na charakter lub warunki realizacji projektu lub powodującej uzyskanie nieuzasadnionej korzyści przez przedsiębiorstwo lub podmiot publiczny, oraz b) wynikającej ze zmiany charakteru własności elementu infrastruktury albo z zaprzestania działalności produkcyjnej. Zasadnicza modyfikacja oznacza jednoczesne spełnienie co najmniej jednego z warunków wymienionych w pkt a) i co najmniej jednego z warunków wymienionych w pkt b).

projektów pozwoliło na wzmocnienie potencjału wytwórczego przedsiębiorców oraz wprowadzenie na rynek nowych i udoskonalonych produktów i usług. Przeprowadzone przez NIK badanie ankietowe wśród MŚP wykazało, że blisko 80% przedsiębiorców wysoko oceniło wpływ otrzymanego wsparcia ze środków unijnych na konkurencyjność i innowacyjność ich przedsiębiorstw. Ponad 60% ankietowanych przedsiębiorców stwierdziło, że ze względu na brak środków własnych, bez wsparcia z RPO Województwa Mazowieckiego nie mogłoby zrealizować inwestycji, jakie sfinansowali w ramach projektu.

Wśród głównych korzyści związanych z realizacją projektów współfinansowanych środkami z UE przedsiębiorcy wskazywali poprawę wyniku finansowego firmy, możliwość odbudowy i zmodernizowania parku maszynowego oraz unowocześnienie technologii produkcji. Zmiany dokonane w wyposażeniu przedsiębiorstw pozwoliły na wdrożenie nowych, innowacyjnych technologii, co z kolei wpłynęło pozytywnie na rozszerzenie profilu świadczonych usług i/lub oferty sprzedaży, poprawę jakości tych usług i/lub wytwarzanych produktów, pozyskanie nowych kontrahentów oraz zdobycie nowych segmentów rynku. Prawie wszyscy ankietowani przedsiębiorcy (98,7%) deklarowali, że utworzyli nowe miejsca pracy (łącznie 130 miejsc), a 95,5% spośród nich planuje ich utrzymanie po zakończeniu okresu trwałości projektów. Odnośnie do oczekiwań dotyczących dalszego wspomagania MŚP ze środków unijnych, przedsiębiorcy wskazywali przede wszystkim, że liczą na utrzymanie wsparcia dla MŚP w perspektywie budżetowej 2014–2020, w tym na zwiększenie poziomu dofinansowania.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli właściwie wykorzystano środki publiczne na realizację działań osi Leader w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Wyniki kontroli w zakresie **wykorzystania środków publicznych na wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w ramach PROW na lata 2007–2013** wykazały jednak, że słabym punktem realizacji osi Leader było nieprawidłowe prowadzenie postępowań w sprawie przyznania pomocy, w szczególności dotyczących małych projektów. Ponadto niewystarczające, w ocenie NIK, były działania informacyjno-promocyjne w tym zakresie wśród społeczności lokalnej, stąd jej udział w inicjatywach Leader był niski. Skomplikowane procedury, zarówno dla podmiotów wdrażających, jak i beneficjentów, oraz nieskuteczne doradztwo nie sprzyjały bardziej efektywnemu wykorzystaniu środków. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jako Instytucja Zarządzająca Programem, podjął działania w celu uproszczenia przepisów i procedur dotyczących małych projektów. Uproszczenie przez MRiRW procedur dotyczących małych projektów zostało docenione na forum Europejskiej Sieci Obszarów Wiejskich i wskazane jako dobra praktyka.

NIK zwróciła się również do marszałków wszystkich województw z pytaniami dotyczącymi realizacji osi Leader w ramach PROW 2007–2013 oraz zmian planowanych w jej wdrażaniu w latach 2014–2020, które w założeniu mają usprawnić jej realizację. Pytania dotyczyły m.in. stopnia osiągnięcia celów osi Leader w ramach PROW w danym województwie, głównych zdiagnozowanych problemów, informacji, czy uproszczenie przepisów i procedur przyczyniło się do większego zainteresowania programem, czy Lokalne Grupy Działania były kompetentne i przygotowane w zakresie doradztwa świadczonego potencjalnym beneficjentom, jakie działania podejmowano, by poprawić skuteczność tego doradztwa, czy w urzędach marszałkowskich dokonywano oceny skuteczności działań informacyjno-promocyjnych, czy zmiany w osi Leader w nowej perspektywie finansowej 2014–2020 wyeliminują problemy z poprzedniej perspektywy i umożliwią poprawę realizacji projektów. Nadesłane przez marszałków województw odpowiedzi, stanowią cenną wiedzę na temat realizacji osi Leader w poszczególnych regionach i zostały w całości włączone do informacji o wynikach kontroli NIK.

NIK badając **przedsięwzięcia realizowane w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska 2007–2013**, stwierdziła, że miały one korzystny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy obszaru pogranicza polsko-czeskiego, na co wprost wskazuje pozytywna ocena społeczna podjętych działań. Tym samym istnieją podstawy do uznania, że realizacja programu zapewni zakładany wpływ transgraniczny poprzez osiągnięcie poszczególnych jego celów i efektów.

W związku ze zbliżającym się zakończeniem realizacji programów operacyjnych na lata 2007–2013, wnioski NIK powinny być wykorzystane także przy realizacji programów w perspektywie budżetowej 2014–2020.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Przygotowanie systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014–2020* (P/14/003/KAP)
2. *Trwałość projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych na przykładzie wybranych Regionalnych Programów Operacyjnych* (P/13/196/KAP)
3. *Wykorzystanie środków publicznych na wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013* (P/14/052/KRR)
4. *Efekty wspierania środkami z funduszy europejskich sektora Małych i Średnich Przedsiębiorstw w województwie mazowieckim na przykładzie działania 1.5. „Rozwój przedsiębiorczości w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego"* (P/13/019/KAP)

5. *Przyznawanie przez organy samorządu województwa świętokrzyskiego dotacji dla sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007–2013* (S/13/009/LKI)
6. *Kontrola projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska* (D/13/505/LOP)
7. *Realizacja przez Gminę Ślemień wybranych projektów współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej oraz nadzór sprawowany w tym zakresie przez uprawnione organy* (S/13/001/LKA)
8. *Trwałość projektów zrealizowanych przy udziale środków UE w ramach działania 4.4 „Nowe inwestycje o wysokim potencjale innowacyjnym" Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka* (K/14/001/KGP)

Przygotowanie systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014–2020

Departament Administracji Publicznej

P/14/003

CEL OGÓLNY

Ocena działań dotyczących przygotowania systemu wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2014–2020 podejmowanych przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz zarządy województw, w zakresie:

- przygotowania projektu umowy partnerstwa określającej warunki wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności dla Polski na lata 2014–2020;
- przygotowania projektów krajowych i regionalnych programów operacyjnych;
- przygotowania aktów prawa polskiego oraz wytycznych niezbędnych do wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności;
- przygotowania do ustanowienia krajowego systemu instytucjonalnego;
- przygotowania do wdrożenia nowych rozwiązań wynikających z rozporządzeń UE dotyczących funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2014–2020.

ZAKRES PODMIOTOWY

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju (MIiR) oraz w 16 urzędach marszałkowskich, które przygotowują system wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014–2020.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

W latach 2014–2020 z budżetu UE w ramach polityki strukturalnej Polska może otrzymać 82,5 mld euro. Aby w pełni wykorzystać dostępne środki, polska administracja musi podjąć skuteczne działania w celu opracowania dokumentów programowych. Polska administracja musi również przygotować krajowy system instytucjonalny, a także podjąć działania zmierzające do wypracowania rozwiązań na gruncie prawa krajowego umożliwiających sprawne wdrażanie środków europejskich.

Za koordynację procesu przygotowania dokumentów programowych oraz rozwiązań instytucjonalnych i prawnych odpowiedzialny jest Minister Infrastruktury i Rozwoju (do 26 listopada 2013 r. Minister Rozwoju Regionalnego), który odpowiada za koordynację wykorzystania środków zagranicznych, w tym z budżetu Unii Europejskiej, przeznaczonych na dofinansowanie programów operacyjnych.

W nowym okresie finansowania nastąpi większa decentralizacja zarządzania funduszami, niż miało to miejsce w okresie 2007–2013. Oznacza to więcej środków do zagospodarowania na poziomie regionalnym, ale również dużo większą odpowiedzialność samorządów województw za realizację polityki strukturalnej. Łącznie nastąpi wzrost środków zarządzanych na poziomie regionalnym do ok. 40% funduszy polityki spójności, tj. do ok. 31,3 mld euro. Samorządy województw będą w pełni odpowiedzialne za prawidłowe planowanie, zarządzanie i rozliczanie projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych. W latach 2014–2020 instytucje zarządzające poszczególnymi RPO (tj. zarządy województw) będą również wykonywały zadanie certyfikacji wydatków do Komisji Europejskiej (dotychczas wydatki do Komisji Europejskiej poświadczała Instytucja Certyfikująca umiejscowiona w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju).

SYNTEZA

Minister Infrastruktury i Rozwoju (uprzednio Minister Rozwoju Regionalnego) oraz zarządy województw podjęli należyte i skuteczne działania w celu przygotowania systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014–2020. Minister Infrastruktury i Rozwoju należycie zaplanował, zorganizował, koordynował i realizował proces przygotowań do wykorzystania środków z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020. Podjęte działania umożliwiły terminowe przygotowanie, a także przekazanie do Komisji Europejskiej projektu umowy partnerstwa oraz projektów krajowych i regionalnych programów operacyjnych.

Zaawansowanie przygotowań do wdrażania funduszy na lata 2014–2020 w zakresie opracowania projektów krajowych przepisów, wytycznych i procedur było odpowiednie do zaawansowania działań Komisji Europejskiej w zakresie wydawania wytycznych oraz aktów wykonawczych. Dokonując oceny, NIK wzięła pod uwagę, że prace w tym zakresie będą mogły być ukończone przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju po zakończeniu negocjacji i zatwierdzeniu dokumentów programowych przez Komisję Europejską oraz po wydaniu przez Komisję Europejską niezbędnych aktów wykonawczych.

Zarządy województw opracowały i przekazały do Komisji Europejskiej projekty regionalnych programów operacyjnych. Minister Infrastruktury i Rozwoju wydał opinie o zgodności projektów Regionalnych Programów Operacyjnych z zapisami projektu umowy partnerstwa, z zastrzeżeniem uwzględnienia zgłoszonych uwag.

WNIOSKI POKONTROLNE

NIK nie formułowała wniosków pokontrolnych w związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości.

Trwałość projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych na przykładzie wybranych Regionalnych Programów Operacyjnych

Departament Administracji Publicznej

P/13/196

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości realizacji zadania dotyczącego zapewnienia zachowania trwałości projektów przez instytucje zaangażowane we wdrażanie trzech wybranych Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) oraz beneficjentów realizujących projekty współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w ramach tych programów.

ZAKRES PODMIOTOWY

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego – wykonującym zadania Instytucji Zarządzającej (IZ) w ramach Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (LRPO); Małopolskim Centrum Przedsiębiorczości – wykonującym zadania Instytucji Pośredniczącej (IP) w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (MRPO), Śląskim Centrum Przedsiębiorczości – wykonującym zadania IP Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego (RPO WSL) oraz u 12 beneficjentów realizujących projekty współfinansowane w ramach trzech ww. RPO.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Jednym z celów wykorzystywania środków z funduszy strukturalnych jest zwiększenie konkurencyjności regionów, w tym zapewnienie trwałych pozytywnych zmian w gospodarce. Na instytucje zaangażowane we wdrażanie funduszy nałożony jest obowiązek zapewnienia zachowania przez beneficjentów wymogu trwałości projektu. Instytucje te monitorują zachowanie trwałości projektów przede wszystkim poprzez monitorowanie stopnia utrzymania przez beneficjentów osiągniętych wskaźników projektu, zadeklarowanych we wnioskach o dofinansowanie. Prawo polskie nie reguluje kwestii trwałości projektu. Podstawę prawną w tej kwestii stanowi art. 57 ust. 1 rozporządzenia 1083/2006.

Minister Rozwoju Regionalnego wydał Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013, które określają m.in. zasady zachowania trwałości projektu (rozdział 5.3). Z powyższych wytycznych wynika m.in., że w przypadku projektów realizowanych w celu utrzymania inwestycji lub miejsc pracy stworzonych przez małe i średnie przedsiębiorstwa, okres trwałości wynosi trzy lata od daty zakończenia projektu.

Instytucja udzielająca dotacji beneficjentowi postępuje zgodnie z art. 57 ust. 1 rozporządzenia 1083/2006 oraz według przyjętych wytycznych i procedur wewnętrznych oraz zapisów umów o dofinansowanie projektów zawartych z beneficjentami.

III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

SYNTEZA

W ocenie NIK działania w zakresie monitorowania i kontroli trwałości projektów, w ramach trzech objętych kontrolą RPO, były na ogół skuteczne i zapewniały wykrywanie nieprawidłowości dotyczących niezachowania trwałości projektów. Kontrolowani beneficjenci, poza nielicznymi przypadkami, należycie wywiązywali się z obowiązków związanych z zachowaniem trwałości projektów zrealizowanych z dofinansowaniem pochodzącym z funduszy strukturalnych.

Ważniejsze nieprawidłowości w instytucjach zarządzających polegały na:
- niedochowaniu terminów kierowania pisemnych wezwań do beneficjentów w przypadku niezłożenia sprawozdań o zachowaniu trwałości (w 1 z 3 instytucji);
- nierzetelnym przeprowadzeniu 1 z 4 kontroli trwałości objętych badaniem NIK w tej instytucji (w 1 z 3 instytucji);
- sporządzeniu 3 informacji pokontrolnych z opóźnieniem od 28 do 44 dni (w 1 z 3 instytucji);
- niepełnym zrealizowaniu zakresu kontroli w przypadku 2 z 5 kontroli trwałości (w 1 z 3 instytucji).

Ważniejsze nieprawidłowości u beneficjentów polegały na:
- wysłaniu sprawozdań dotyczących trwałości z opóźnieniem od 6 do 27 dni (u 3 z 12 beneficjentów);
- naruszeniu postanowień umowy o dofinansowanie oraz przepisów prawa budowlanego podczas realizacji jednego ze wskaźników produktu (u 1 z 12 beneficjentów);
- nieuzyskaniu i nieutrzymaniu w okresie trwałości 3 wskaźników rezultatu (u 3 z 12 beneficjentów);
- podaniu przez beneficjenta w sprawozdaniu z zachowania trwałości projektu niezgodnej ze stanem faktycznym informacji dotyczącej utrzymania wskaźników rezultatu po zakończeniu jego realizacji (u 1 z 12 beneficjentów);
- oznakowaniu dofinansowanego projektu za pomocą tablicy informacyjnej, której wymiary nie były zgodne z instrukcją IZ (u 1 z 12 beneficjentów);
- niezarchiwizowaniu niektórych dokumentów związanych z realizacją projektu (u 2 z 12 beneficjentów).

DOBRE PRAKTYKI

Wydanie przez IP wytycznych w zakresie zasad archiwizacji dokumentów związanych z realizacją projektów w ramach Małopolskiego RPO na lata 2007–2013.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Podjęcie przez zarządy województw, jako Instytucji Zarządzających RPO, inicjatywy mającej na celu doprecyzowanie w nowej perspektywie finansowej na lata 2014–2020 treści umów o dofinansowanie projektu poprzez wskazanie konkretnych wymagań, dotyczących zachowania trwałości projektu po jego zakończeniu i niedokonywania znaczącej modyfikacji projektu, w taki sposób, aby beneficjent realizujący projekt bezpośrednio z umowy mógł poznać swoje obowiązki w tym zakresie.

ZAWIADOMIENIA ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

W grudniu 2013 r. dyrektor Delegatury NIK w Katowicach zawiadomił Prokuraturę Rejonową o ujawnieniu w trakcie kontroli u beneficjenta faktów uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa, polegającego na udaremnianiu wykonania przez kontrolerów NIK niektórych czynności służbowych oraz utrudnianiu prowadzenia kontroli w spółce przez jej pracowników. Prokuratura Rejonowa wszczęła śledztwo w tej sprawie, które następnie zostało umorzone wobec braku znamion czynu zabronionego. W związku z powyższym Delegatura NIK w Katowicach skierowała do Sądu Rejonowego zażalenie na postanowienie Prokuratury Rejonowej. Ponadto dyrektor Delegatury NIK w Katowicach zawiadomił Prokuraturę Rejonową, że w wyniku kontroli ujawniono fakty uzasadniające podejrzenie popełnienia przestępstwa niedopełnienia obowiązków w zakresie prawidłowego przeprowadzenia weryfikacji wniosków beneficjenta o płatność pośrednią i końcową złożonych w ramach realizacji projektu objętego kontrolą NIK, w wyniku czego doszło do nieuzasadnionej refundacji wydatków ze środków budżetu UE i budżetu państwa, a tym samym wyrządzenia szkody w wysokości 749,1 tys. zł.

Wykorzystanie środków publicznych na wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013

Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

P/14/052

CEL OGÓLNY

Ocena wykorzystania środków publicznych na wdrażanie osi Leader w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2007–2013, w tym m.in.: ocena procesu przygotowania do realizacji osi Leader w ramach PROW 2007–2013, ocena wykonania zadań w ramach tej osi Leader PROW 2007–2013, ocena osiągniętych efektów wdrażania i poziomu wykorzystania środków przeznaczonych na oś oraz ocena zgodności projektów wdrażanych i realizowanych przez lokalne grupy działania (LGD) z opracowanymi przez nie lokalnymi strategiami rozwoju, a także przepisami i procedurami.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w 19 jednostkach, tj.:
- w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a także w centrali Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie;
- w 6 urzędach marszałkowskich, w woj.: lubelskim, mazowieckim, małopolskim, opolskim, śląskim i zachodniopomorskim;
- w 11 lokalnych grupach działania, tj.: jednej z województwa lubelskiego oraz po 2 z województw: mazowieckiego, małopolskiego, opolskiego, śląskiego i zachodniopomorskiego.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Zgodnie z założeniami rządu, realizowana w ramach osi 4 PROW 2007–2013 inicjatywa Leader miała zaktywizować społeczność wiejską poprzez włączenie partnerów społecznych i gospodarczych do planowania i wdrażania lokalnych inicjatyw. W tym celu wybrano 338 lokalnych grup działania do opracowania i wdrażania lokalnych strategii rozwoju (LSR). Wstępna analiza przedkontrolna wykazała, że z budżetu zaplanowanego na oś Leader w wysokości 787,5 mln euro, do końca 2013 r. wykorzystano jedynie 47,5%. Po siedmiu latach realizacji PROW 2007–2013 Leader charakteryzował się najniższym ze wszystkich osi tego Programu, wykorzystaniem środków publicznych. Najwyższe wykorzystanie środków EFRROW (58,2%) nastąpiło w przypadku działania dofinansowującego koszty funkcjonowania LGD, zamiast jego ukierunkowania głównie na wykorzystanie środków na wdrażanie projektów realizowanych w ramach LSR (wykorzystanie w tym działaniu wyniosło zaledwie 38,7%). Zdiagnozowane problemy dotyczyły również zbyt skomplikowanych procedur ubiegania się o wsparcie, zwłaszcza w przypadku małych projektów, nieterminowości rozpatrywania wniosków o pomoc na realizację małych projektów, stąd głównie te projekty planowano objąć kontrolą NIK.

Analiza wykazała także, że relacja kosztów funkcjonowania LGD do kosztów wdrażanych projektów wyniosła ok. 30%, przekraczając tym samym dopuszczalną przepisami wysokość wskaźnika ustalonego w tym zakresie na poziomie 15%. Wiązałoby się to z koniecznością uznania przekroczonych kosztów za niekwalifikowalne i ich zwrotu przez LGD, co w przypadku dużej skali tego zjawiska mogłoby doprowadzić do problemów w wykonaniu osi Leader.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli właściwie wykorzystano środki publiczne na realizację działań osi Leader w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Wyniki kontroli wykazały, że słabym punktem realizacji osi Leader było nieprawidłowe prowadzenie postępowań w sprawie przyznania pomocy, w szczególności dotyczących małych projektów. Skomplikowane procedury i nieskuteczne doradztwo nie sprzyjały bardziej efektywnemu wykorzystaniu środków finansowych przewidzianych na ten cel. Ponadto niewystarczające były działania informacyjno-promocyjne w tym zakresie wśród społeczności lokalnej. Potwierdziły to działania podjęte przez Małopolski Urząd Marszałkowski, który dokonał oceny efektywności działań aktywizujących społeczności lokalne. Wyniki wskazywały, że udział społeczności lokalnej w inicjatywach Leader był niski.

Minister jako Instytucja Zarządzająca Programem podjął działania w celu uproszczenia przepisów i procedur dotyczących małych projektów. Procedury przyznawania pomocy były skomplikowane, zarówno dla podmiotów wdrażających, jak i beneficjentów, co powodowało przedłużenie terminów rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy. Instytucja Zarządzająca zainicjowała zmiany przepisów ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, ustawy o uruchamianiu środków na WPR oraz dokonała wielokrotnej nowelizacji rozporządzenia dotyczącego udzielania pomocy na małe projekty, na rzecz zainteresowania potencjalnych beneficjentów.

W agencji płatniczej opracowano i wdrożono procedury wewnętrzne, przygotowano system informatyczny obsługujący udzielanie pomocy, a także przeszkolono pracowników.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi i ARiMR prawidłowo realizowali zadania w zakresie monitoringu działań osi Leader oraz sprawozdawczości w tym obszarze. Agencja sporządzała i przekazywała Ministrowi RiRW sprawozdania zgodnie z obowiązującymi przepisami, a Minister RiRW terminowo przekazywał Komisji Europejskiej roczne sprawozdania z realizacji PROW 2007–2013, w tym dotyczące skontrolowanych działań.

Skontrolowane Urzędy Marszałkowskie wyodrębniły komórki organizacyjne do obsługi działań, zatrudniając odpowiednio przeszkoloną kadrę, wdrożyły niezbędne procedury i przedłożyły deklaracje gotowości do realizacji zadań w ramach osi Leader.

Według stanu na 7 lipca 2014 r. funkcjonowało w Polsce 335 LGD, w tym największa liczba w województwach małopolskim (39) i mazowieckim (35), a najmniejsza w lubuskim (10) i opolskim (12).

Środki na działania określone w Programie wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, m.in. na budowę i remonty obiektów publicznych na terenach wiejskich, organizację szkoleń i innych przedsięwzięć o charakterze edukacyjnym, promocję i organizację lokalnej twórczości kulturalnej, zaspokajanie potrzeb społecznych w zakresie turystyki, sportu i rekreacji oraz zachowania dziedzictwa kulturowego. Prawidłowe też było przygotowanie osi Leader do wdrożenia w ramach PROW 2007–2013. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast realizacji osi Leader, i w odniesieniu do samorządów województw polegały przede wszystkim na nieprzestrzeganiu, określonych w przepisach prawa, terminów rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy na realizację małych projektów, a w przypadku lokalnych grup działania – na dokonywaniu wyboru małych projektów do sfinansowania niezgodnie z kryteriami ustalonymi w lokalnych strategiach rozwoju, naruszaniu zasady bezstronności w wyborze projektów, a także nieprawidłowym informowaniu beneficjentów o dokonanej ocenie wniosków.

DOBRE PRAKTYKI

Podjęcie przez Ministra RiRW uproszczeń na rzecz małych projektów w stosunku do innych działań PROW 2007–2013, zostało docenione również na forum Europejskiej Sieci Obszarów Wiejskich. W jednym z przygotowanych raportów będących efektem tych spotkań, uproszczenia zostały wskazane jako dobra praktyka we wdrażaniu osi Leader.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

W związku z kończącym się programowaniem dla osi Leader w ramach PROW 2007–2013, w celu uniknięcia trudności związanych z dalszą jej realizacją, pożądane jest wykorzystanie doświadczeń w nowym okresie programowania 2014–2020.

Mając powyższe na uwadze, Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o wdrożenie osi Leader w nowej perspektywie finansowej z możliwością zapewnienia:

- właściwego doradztwa świadczonego przez LGD na rzecz wnioskodawców, terminowości rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy, przestrzegania przez LGD kryteriów wyboru oraz zasad bezstronności przy wyborze projektów do dofinansowania,
- badania skuteczności prowadzonej kampanii informacyjno-promocyjnej w zakresie rozpowszechniania informacji na temat osi Leader.

Efekty wspierania środkami z funduszy europejskich sektora Małych i Średnich Przedsiębiorstw w województwie mazowieckim na przykładzie działania 1.5. Rozwój przedsiębiorczości w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego

Departament Administracji Publicznej

P/13/019

CEL OGÓLNY

Ocena wpływu funduszy unijnych na wzmacnianie konkurencyjności i podnoszenie innowacyjności mazowieckich przedsiębiorców oraz ocena spełnienia przez beneficjentów warunku związanego z uzyskaniem i utrzymaniem zakładanych wskaźników realizacji

projektów. Ponadto oceniono funkcjonowanie systemu zarządzania i kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego (RPO WM) w zakresie monitorowania osiągania przez beneficjentów efektów projektów.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w 12 jednostkach położonych na terenie województwa mazowieckiego, tj. w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego (UM WM) pełniącym funkcję Instytucji Zarządzającej (IZ), w Mazowieckiej Jednostce Wdrażania Programów Unijnych (MJWPU) pełniącej funkcję Instytucji Pośredniczącej (IP) II stopnia oraz u 10 beneficjentów będących małymi i średnimi przedsiębiorcami, którzy realizowali projekty współfinansowane ze środków unijnych w ramach działania 1.5 RPO WM.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Małe i średnie przedsiębiorstwa (msp) są motorem inicjatyw w zakresie przedsiębiorczości, innowacji oraz przyczyniają się do poprawy spójności gospodarczej i społecznej na poziomie regionalnym i lokalnym. Stanowią one główne źródło zatrudnienia, wywierają istotny wpływ na rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności, a tym samym mają kluczowe znaczenie dla zwiększenia konkurencyjności. Jednym z kluczowych czynników prorozwojowych msp są inwestycje. Natomiast główną barierą ich rozwoju jest przede wszystkim niedostateczny zasób własnych środków przeznaczonych na inwestycje. Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej mają wspomóc przedsiębiorców w rozwoju ich potencjału gospodarczego (np. poprzez doinwestowanie parku maszynowego, linii produkcyjnych), jak również przyczynić się do utworzenia nowych miejsc pracy. Otrzymanie dofinansowania z funduszy unijnych wiąże się jednak z koniecznością uzyskania efektów określonych w umowie i we wniosku o dofinansowanie projektu, a następnie utrzymania przez msp przez okres trzech lat m.in. wskaźników produktu i rezultatu określonych dla danego projektu (przedsięwzięcia). Wiąże się z tym ryzyko utraty dofinansowania w przypadku niespełnienia tych warunków przez beneficjenta.

Ogólne zasady funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli dla programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności zostały uregulowane w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającym rozporządzenie (WE) 1260/1999 (Dz.U.L. 210 z 31 lipca 2006 r., s.25 ze zm.). Podstawowym aktem prawa polskeigo regulującym sprawy związane z zarządzaniem programami operacyjnymi jest ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2014 r., poz. 1649 ze zm.)

SYNTEZA

Wsparcie z funduszy europejskich w ramach działania 1.5. Rozwój przedsiębiorczości RPO WM, uzyskane przez beneficjentów będących msp na realizację ich projektów pozwoliło na wzmocnienie potencjału wytwórczego przedsiębiorców oraz wprowadzenie na rynek nowych i udoskonalonych produktów i usług. Efektem było pozyskanie nowych klientów i partnerów biznesowych oraz poprawa konkurencyjności i innowacyjności. UM WM wywiązywał się z obowiązków w zakresie monitorowania osiągania efektów zakładanych dla działania 1.5., a także w zakresie prowadzenia nadzoru nad MJWPU. Utworzony przez MJWPU (i nadzorowany przez UM WM) system zarządzania i kontroli nie zapewniał jednak w pełni skutecznego monitoringu i oddziaływania na osiąganie i utrzymanie przez beneficjentów efektów projektów, głównie z uwagi na brak konsekwencji w egzekwowaniu bieżących danych sprawozdawczych o realizowanych projektach.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

- Zwrócenie większej uwagi na etapie oceny i wyboru projektów do dofinansowania, czy określone przez beneficjentów we wnioskach o dofinansowanie cele szczegółowe w zakresie wzrostu zatrudnienia w firmie są realne do osiągnięcia i czy wskaźniki rezultatu dotyczące utworzenia nowych miejsc pracy w związku z dotowanym projektem są określane w sposób wystarczający nie tylko do oceny utworzenia nowych miejsc pracy związanych z realizacją projektu, ale także do zmierzenia realizacji celu szczegółowego – wzrostu zatrudnienia w całym przedsiębiorstwie.
- Wzmocnienie nadzoru sprawowanego nad beneficjentami w zakresie uzyskania i utrzymania wskaźników i celów określonych dla realizowanych przez nich projektów, w szczególności w okresie ich trwałości.

W związku z upływającym terminem realizacji programów perspektywy budżetowej 2007–2013, NIK wnioskowała, aby sformułowane wnioski systemowe były wykorzystane przy realizacji RPO WM w perspektywie budżetowej 2014–2020.

Przyznawanie przez organy samorządu województwa świętokrzyskiego dotacji dla sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007–2013

Delegatura w Kielcach

S/13/009

CEL OGÓLNY

Ocena przebiegu procesu oceniania wniosków o dofinansowanie, tworzenia listy rankingowej i zawierania umów o dofinansowanie przez Zarząd Województwa Świętokrzyskiego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego (RPOWŚ) na lata 2007–2013 (działanie 1.1. Bezpośrednie wsparcie sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw Osi Priorytetowej 1 – Rozwój przedsiębiorczości).

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach.

KONTEKST PRAWNO--EKONOMICZNY

Zarząd Województwa Świętokrzyskiego uchwałą nr 548/11 z 14 września 2011 r. przyjął regulamin konkursu zamkniętego nr 1.1.5 dla mikro i małych przedsiębiorstw Osi Priorytetowej 1 – Rozwój przedsiębiorczości działanie 1.1 Bezpośrednie wsparcie sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007–2013. Wnioski podlegały ocenie formalnej, a w przypadku jej pozytywnego wyniku także ocenie merytoryczno- technicznej, prowadzonej przez Oddział Oceny Merytoryczno-Technicznej w Departamencie Funduszy Strukturalnych UMWŚ. Następnie dokonywana była także ocena merytoryczno -techniczna przez Zarząd Województwa oraz opracowywana była lista rankingowa projektów, z której Zarząd Województwa Świętokrzyskiego wybierał projekty do dofinansowania w ramach dostępnej alokacji przewidzianej na dany konkurs, podanej w ogłoszeniu.

SYNTEZA

Dotacje dla mikro i małych przedsiębiorstw w objętym kontrolą konkursie zamkniętym nr 1.1.5 Osi Priorytetowej 1 – Rozwój przedsiębiorczości działanie 1.1 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007–2013 (RPOWŚ) udzielane były z zachowaniem postanowień regulaminu konkursu. Terminowo i rzetelnie dokonywano ocen formalnych oraz merytoryczno-technicznych projektów, z wykorzystaniem kart oceny wniosków o dofinansowanie. Zawarcie umów o dofinansowanie było poprzedzone wyegzekwowaniem terminowego wniesienia zabezpieczeń finansowych przez beneficjentów.

W wyniku kontroli stwierdzono jednak, iż w dwóch projektach spośród 21 objętych szczegółowym badaniem wystąpiły istotne nieprawidłowości, nieujawnione podczas weryfikacji przez UMWŚ faktycznego i prawidłowego poniesienia przez beneficjentów wydatków oraz ich kwalifikowalności. Wskutek niepełnego wykorzystywania możliwości weryfikacji i kontroli, przewidzianych w umowach o dofinansowanie, wystąpiły przypadki przekazania beneficjentom nienależnych środków publicznych w kwocie 176.908,28 zł.

Instytucja Zarządzająca poświadczyła faktyczne i prawidłowe poniesienie wydatków przez beneficjentów realizujących projekty obejmujące roboty budowlane, objęte pozwoleniami na budowę, oraz ich kwalifikowalność, nie wykorzystując wszystkich możliwości weryfikacji prawidłowej realizacji projektów, przewidzianych w umowach o dofinansowanie projektów. Wynikiem poświadczenia było przekazanie beneficjentom dofinansowania. Odstąpiono od żądania złożenia przez beneficjentów w załączeniu do wniosków o płatność odpisów istotnych dokumentów stanowiących o prawidłowości realizacji projektów, w szczególności protokołów wyjaśniających wybór najkorzystniejszych ofert wykonawców oraz dzienników budowy – dokumentów urzędowych przedstawiających przebieg robót budowlanych. UMWŚ nie skorzystał również z możliwości przeprowadzenia na miejscu kontroli prawidłowości realizacji projektów. Korzystanie przez Instytucję Zarządzającą w sposób ograniczony z możliwości przewidzianych w umowach o dofinansowanie projektów spowodowało, iż wystąpiły przypadki poświadczenia przez Instytucję Zarządzającą wydatków poniesionych przez beneficjentów z naruszeniem postanowień umów o dofinansowanie projektów, a następnie przekazania im dofinansowania.

WNIOSKI POKONTROLNE

- NIK wnioskowała o pełne wykorzystywanie możliwości przewidzianych w umowach o dofinansowanie projektów podczas weryfikacji poświadczania faktycznego i prawidłowego ponoszenia przez beneficjentów wydatków oraz ich kwalifikowalności.
- Podjęcie działań w celu zwrotu nienależnie pobranego dofinansowania przez beneficjentów realizujących projekty Pałac LACON – centrum hotelowo-konferencyjne oraz Zwiększenie konkurencyjności Fundacji Pomost poprzez dywersyfikację usług na terenie Ośrodka w Kaczynie, wraz z należnymi odsetkami.
- Wprowadzenie do Instrukcji Wykonawczej zmian, wynikających z zaleceń Instytucji Audytowej.

Kontrola projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska

Delegatura w Opolu

D/13/505

CEL OGÓLNY

Ocena wdrażania Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska 2007–2013, w tym stosowania procedur systemu zarządzania i kontroli, a także realizacji wybranych projektów oraz osiągnięcia założonych efektów.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ogółem kontrolą objęto 13 jednostek, tj.: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, trzy urzędy wojewódzkie, trzy starostwa powiatowe, trzy urzędy miejskie i jeden gminny, a także powiatowy i wojewódzki zarząd dróg – w województwach dolnośląskim, opolskim i śląskim.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

KE zatwierdziła Program obejmujący pogranicze polsko-czeskie, uzgodniony wspólnie przez oba państwa partnerskie. Tworząc Program strony zobowiązały się do wspólnego wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego obszaru pogranicza polsko-czeskiego poprzez wzmacnianie jego konkurencyjności i spójności oraz poprzez promowanie partnerskiej współpracy jego mieszkańców (cel globalny). Ogólne cele tego Programu ukierunkowane zostały zatem na podnoszenie integracji gospodarczej polsko-czeskiego obszaru przygranicznego, poprawę warunków w zakresie wzrostu gospodarczego obszaru przygranicznego, poprawę warunków w zakresie rozwoju zrównoważonego środowiska oraz dalszą integrację społeczną polsko-czeskiego obszaru przygranicznego. Instytucją Zarządzającą i Koordynatorem Krajowym w Programie były odpowiednio Ministerstwa Rozwoju Regionalnego RCz i RP.

SYNTEZA

Koordynator Krajowy prawidłowo realizował zadania przypisane w tym zakresie przez Komisję Europejską, które polegały w szczególności na koordynacji zadań i współpracy z innymi instytucjami zaangażowanymi w realizację Programu, w tym prowadzeniu działań promocyjnych i informacyjnych Programu. Realizacja przez wojewodów zadań polegających na kontroli na miejscu i kontroli administracyjnej projektów realizowanych w ramach Programu umożliwiła potwierdzenie m.in. dostarczania produktów i usług stanowiących przedmiot dofinansowania, zasadności wydatków zadeklarowanych dla działań, jak również zgodności tych wydatków i związanych z nimi operacji (lub ich części) z przepisami wspólnotowymi i krajowymi.

Działania beneficjentów ośmiu objętych kontrolą projektów zapewniły powstanie produktów, które wykorzystywane były przez zainteresowanych (nie tylko należących do zidentyfikowanych na wstępnym etapie projektu grup docelowych). Miały one również korzystny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy obszaru pogranicza polsko-czeskiego, na co wprost wskazuje pozytywna ocena społeczna podjętych działań. Tym samym istnieją podstawy do uznania, że realizacja Programu zapewni zakładany wpływ transgraniczny poprzez osiągnięcie zaplanowanych efektów. Dotychczasowe działania podmiotów zaangażowanych w realizację Programu po obu stronach granicy umożliwiły wykorzystanie do dnia 31 grudnia 2012 r. 69,9% alokowanych środków EFRR. Ogranicza to ryzyko niewykorzystania dostępnych środków do końca 2015 r. Nieprawidłowości polegające na naruszeniu obowiązujących przepisów, jak również braku należytej rzetelności podejmowanych działań, wystąpiły w większości urzędów wojewódzkich, jak i u beneficjentów. Skutki tych nieprawidłowości ograniczały się jednakże do poszczególnych projektów i nie miały istotnego wpływu na wdrożenie Programu.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

W informacji o wynikach tej kontroli, przygotowanej już w 2014 r., zwrócono uwagę na ograniczone możliwości obiektywnej weryfikacji osiągnięcia zakładanych efektów poszczególnych projektów, zarówno w odniesieniu do celów tych projektów, jak i całego Programu. W dokumentacji Programu, jak również we wnioskach projektowych oraz umowach o dofinansowanie nie przewidziano konieczności zdefiniowania mierzalnych wskaźników poziomu osiągnięcia zakładanych efektów oraz obowiązku dokonywania takich pomiarów. Wskaźniki na poziomie Programu i zastosowane wskaźniki rezultatu oraz mierzalne wskaźniki projektu (wskaźniki produktu) zawarte w tych wnioskach, z uwagi na ich ogólny charakter i brak powiązania z celami, nie pozwalają na bieżącą identyfikację poziomu osiągnięcia założonych rezultatów, a także na rzetelną ocenę, czy w wyniku poniesienia wydatków na realizację projektów osiągnięto zakładane cele Programu.

Realizacja przez Gminę Ślemień wybranych projektów współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej oraz nadzór sprawowany w tym zakresie przez uprawnione organy

Delegatura w Katowicach

S/13/001

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości realizacji przez gminę zadań dofinansowanych ze środków UE i nadzoru nad realizacją zadań.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Gminy Ślemień i Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Art. 206 ustawy o finansach publicznych stanowi, że szczegółowe warunki wykorzystania i rozliczania przyznanych środków pochodzących z budżetu UE określa umowa o dofinansowanie projektu zawarta z beneficjentem tych środków. Szczegółowe przepisy dotyczące środków pochodzących z budżetu UE zostały zamieszczone w art. 184−195 i 202−210 ufp. Zgodnie z art. 184 ust. 1 ufp, wydatki związane z realizacją programów finansowanych z funduszy strukturalnych są dokonywane zgodnie z procedurami określonymi w umowie międzynarodowej lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu.

Skutki wykorzystania środków z funduszy strukturalnych niezgodnie z przeznaczeniem, z naruszeniem ww. procedur lub pobrania ich nienależnie lub w nadmiernej wysokości, określono w art. 207 ww. ufp.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sposób realizacji przez kontrolowaną jednostkę – Urząd Gminy Ślemień – następujących projektów współfinansowanych ze środków europejskich:

- Rozwój infrastruktury turystycznej w Gminie Ślemień,
- Rozbudowa sieci sanitarno-wodociągowej i oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień, Etap I – zadanie 2,
- Rozwój Gminy Ślemień poprzez budowę stacji uzdatniania wody wraz z siecią wodociągową.

Projekty współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007–2013 tj. „Rozwój infrastruktury turystycznej" oraz „Rozbudowa sieci sanitarno-wodociągowej" były przygotowane nierzetelnie, a w trakcie ich realizacji naruszano przepisy m.in. ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

Przy realizacji pierwszego z ww. zadań dopuszczono do zmiany przeznaczenia terenu oraz zmiany własności nieruchomości, na której zrealizowano projekt, tym samym naruszono jeden z wymogów niezbędnych dla zachowania jego trwałości. Ponadto część robót budowlanych wykonywanych w ramach drugiego z ww. zadań przeprowadzono bez wymaganego prawem pozwolenia budowlanego.

Nieprawidłowości stwierdzone przez NIK wynikały z błędów popełnionych m.in. na etapie przygotowania projektów. Wykryte nieprawidłowości dotyczyły również realizacji projektów niezgodnie z podpisanymi umowami o dofinansowanie, co w części stwierdziła kontrola przeprowadzona przez IZ RPO WSL. Skutkiem nieprawidłowości winien być zwrot nienależnie pobranego dofinansowania.

WNIOSKI POKONTROLNE

- Ustalenie ostatecznej długości wykonanych sieci kanalizacyjnych i wodociągowych w ramach projektu rozbudowy sieci sanitarno-wodociągowej.
- Skorygowanie wniosków o płatność w celu wyeliminowania z refundacji kosztów niekwalifikowalnych poniesionych w związku z realizacją projektu rozbudowy sieci sanitarno-wodociągowej.
- Dokonanie weryfikacji dokumentacji załączonej do wniosku o płatność i skorygowanie w tym zakresie rozliczenia projektu budowy stacji uzdatniania wody wraz z siecią wodociągową.
- Zwrot nienależnie otrzymanych środków unijnych wraz z odsetkami.

Trwałość projektów zrealizowanych przy udziale środków UE w ramach działania 4.4 „Nowe inwestycje o wysokim potencjale innowacyjnym" Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

K/14/001

CEL OGÓLNY

Ocena trwałości projektów współfinansowanych w ramach działania 4.4 „Nowe inwestycje o wysokim potencjale innowacyjnym", ze szczególnym uwzględnieniem ich zgodności z postanowieniami umowy o dofinansowanie.

ZAKRES PODMIOTOWY

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, CEG-TOR K. Szubierajski i Spółka Sp. j., ALSTOM Power Sp. z o.o., Cukiernicza Spółdzielnia Inwalidów JEDNOŚĆ, IZOSTAL SA, Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe „HOLLYWOOD" Adam Konieczkowski, Renata Konieczkowska Sp. J., Thomson Technicolor Polska Sp. z o.o.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Ogólne zasady i procedury w zakresie programowania i wdrażania pomocy z funduszy strukturalnych określa rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. Rozporządzenie to określa podstawowe cele i zasady wykorzystania funduszy strukturalnych, w tym realizowanych w ramach Działania 4.4 POIG. Obowiązek zachowania trwałości został określony w art. 57 ust. 1 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym państwo członkowskie lub instytucja zarządzająca zapewniają, że operacja obejmująca inwestycje w infrastrukturę lub inwestycje produkcyjne zachowuje wkład funduszy, wyłącznie jeżeli operacja ta, w terminie pięciu lat od zakończenia operacji lub trzech lat od zakończenia operacji w państwach członkowskich, które skorzystały z możliwości skrócenia tego terminu w celu utrzymania inwestycji przez MSP, nie zostanie poddana zasadniczym modyfikacjom.

W latach 2007–2013 w ramach POIG przedsiębiorcy, instytucje otoczenia biznesu, jednostki badawcze i naukowe oraz instytucje administracji publicznej uzyskają wsparcie w wysokości przekraczającej 9.711,6 mln euro na realizację różnego rodzaju projektów, które powinny przyczynić się do podniesienia innowacyjności polskiej gospodarki i polskich przedsiębiorstw. Z kwoty tej 8.254,9 mln euro to środki z EFRR, a pozostałe 1.456,7 mln euro pochodzi z budżetu krajowego. POIG został zatwierdzony decyzją KE z dnia 1 października 2007 r. oraz uchwałą Rady Ministrów z dnia 30 października 2007 r.

SYNTEZA

U skontrolowanych beneficjentów nie stwierdzono przypadków poddania projektu zasadniczej modyfikacji w okresie trwałości (§ 7 ust. 4 umowy o dofinansowanie projektu). Podobnie, monitorowanie i kontrola zachowania trwałości projektów oraz odzyskiwanie środków w związku z niedotrzymaniem przez beneficjenta warunków określonych w umowie były prowadzone przez PARP prawidłowo. Wystąpiły natomiast drobne uchybienia w osiąganiu przez beneficjentów założonych celów i wskaźników produktu oraz zapewnianiu trwałości efektów realizacji projektu (§ 7 ust. 1 umowy).

DOBRE PRAKTYKI

Niepoddawanie projektu zasadniczej modyfikacji w okresie trwałości.

4. Administracja publiczna, sprawy zagraniczne

Najwyższa Izba Kontroli w 2014 r., przeprowadzając kontrole w dziale Administracja publiczna, koncentrowała się na monitorowaniu działań zapewniających skuteczne i efektywne funkcjonowanie organów władzy publicznej. We wnioskach pokontrolnych kontrolerzy NIK skupiali się na wskazywaniu niedoskonałości lub braku rozwiązań prawnych i systemowych, ale też dobrych praktyk wpływających na jakość życia obywateli i funkcjonowanie państwa.

Wyniki kontroli NIK wykazały słabość **nadzoru wojewodów nad realizacją przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych z zakresu administracji rządowej** oraz niedostateczną efektywność i skuteczność jst w wykonywaniu tych zadań. Nadzór wojewodów nie miał charakteru systemowego i opierał się wyłącznie na wybranych i najbardziej powszechnych narzędziach, jakimi są kontrole realizacji zadań zleconych i formalna analiza sprawozdań z ich realizacji. Jednocześnie, liczba prowadzonych kontroli w stosunku do liczby jednostek realizujących zadania zlecone była stosunkowo niewielka, a ustalenia dokonywane w ich trakcie i formułowane na ich podstawie oceny były często nierzetelne i nietrafne. Kontrola ta była kolejną, która wskazała na podobny rodzaj nieprawidłowości.

Kluczowe znaczenie dla zapewnienia szybkiego i efektywnego załatwiania spraw przez urzędy oraz dla właściwego przygotowania urzędów publicznych do świadczenia usług drogą elektroniczną ma dostosowanie systemów teleinformatycznych urzędów do wymagań nałożonych w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności. KRI określają m.in. minimalne wymagania dla systemów informatycznych w administracji publicznej i wymiany informacji w formie elektronicznej. Po kontroli **wdrażania wybranych wymagań dotyczących systemów teleinformatycznych, wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz Krajowych Ram Interoperacyjności na przykładzie niektórych urzędów gmin miejskich i miast na prawach powiatu,** Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania podjęte przez burmistrzów i prezydentów miast w celu dostosowania objętych kontrolą systemów teleinformatycznych do współpracy z innymi systemami/rejestrami.

W jednostkach sektora finansów publicznych ze względu na potrzebę poprawy realizacji zadań publicznych istotną rolę odgrywa kontrola zarządcza. NIK skontrolowała **adekwatność i efektywność systemu kontroli zarządczej w wybranych jednostkach administracji rządowej.** Podstawowym problemem w działaniu systemu kontroli zarządczej jest, zdaniem NIK, brak właściwej i spójnej definicji celów i zadań oraz mierników monitorujących stopień ich osiągania, jak również nieprawidłowa metoda przeprowadzania analizy ryzyk związanych z osiąganiem wyznaczonych celów, w tym określenia akceptowanego poziomu zidentyfikowanych ryzyk.

Kontrola **naboru pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego** wykazała nieprawidłowości w działalności 18 jednostek (66,7% skontrolowanych). Polegały one w szczególności na nieprzestrzeganiu wynikającego z art. 11 ustawy o pracownikach samorządowych[11] obowiązku przeprowadzania otwartego i konkurencyjnego naboru, nierównym traktowaniu kandydatów oraz formułowaniu kryteriów niejednoznacznych lub nieadekwatnych do zadań realizowanych na obsadzanych stanowiskach, powierzaniu wykonywania czynności urzędniczych w drodze umów cywilnoprawnych, zatrudnianiu osób niespełniających wymogów określonych przepisami prawa lub sformułowanych w ogłoszeniu o naborze, nierzetelnej weryfikacji kandydatów, błędnej treści ogłoszeń o naborze lub niewłaściwym sposobie ich publikacji. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości wskazywały na potrzebę zapewnienia skuteczniejszych mechanizmów nadzorczych nad działalnością osób, którym powierzono wybór kandydatów do pracy w administracji samorządowej. Zapewnienie prawidłowego naboru pracowników na stanowiska urzędnicze kreuje zaufanie publiczne do państwa i instytucji samorządowych.

NIK skontrolowała **nabór i zarządzanie zasobem kadrowym służby zagranicznej.** W służbie zagranicznej pracuje prawie 2.800 osób, z czego niemal połowa na placówkach zagranicznych. W latach 2010–2013 (I półrocze) MSZ ogłosiło 283 nabory na 313,5 etatu. Większość ze zbadanych przez NIK postępowań została przeprowadzona w sposób, który zapewnił zachowanie otwartości i konkurencyjności wyboru kandydatów, czego wymaga ustawa o służbie cywilnej. Jawność postępowania zapewniono na wszystkich etapach naboru, kandydatów oceniały kilkuosobowe komisje, które rzetelnie dokumentowały swoją pracę.

Z racji uwarunkowań historycznych, poza granicami Polski żyje znaczna populacja osób polskiego pochodzenia, wobec których państwo ma moralne zobowiązanie stworzenia warunków do powrotu i osiedlenia się w kraju. NIK skontrolowała **realizację polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie**. Wnioski z kontroli

[11] Dz.U. z 2014 r., poz. 1202.

wskazują, że największym problemem jest brak sprawnego i spójnego systemu prawnego i organizacyjnego, który skutecznie zachęci i pomoże cudzoziemcom polskiego pochodzenia osiedlić się w Polsce. Z roku na rok w trybie repatriacji w kraju osiedla się coraz mniej osób polskiego pochodzenia. Dla usprawnienia i uproszczenia procedur repatriacyjnych konieczne są zmiany w prawie. MSW wskazało, że przeszkodą w pełnym wykorzystaniu pomocy jest niekorzystna interpretacja ustawy o finansach publicznych przez Ministra Finansów. Zakłada ona, że środki z rezerwy celowej na repatriację nie mogą być wykorzystane przez samorządy na realizację zadań własnych. W tym przypadku oznacza to, że gminy angażujące się w repatriację ponoszą dodatkowe koszty, natomiast pieniądze z rezerwy pozostają niewykorzystane. Z wyjaśnień MSW wynika, że ministerstwo kilkakrotnie zwracało się z prośbą do Ministra Finansów o zmianę stanowiska w tej sprawie.

Dotychczasowe działania administracji rządowej na rzecz osiedlania się w Polsce cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie nie doprowadziły do stworzenia skutecznego systemu rozwiązań prawnych, organizacyjnych i finansowych w tym zakresie. Ułatwienie powrotu do kraju osobom polskiego pochodzenia było jednym z celów Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za granicą na lata 2007–2012.

Po kontroli **udzielania dotacji na zadania dotyczące współpracy z Polonią i z Polakami za granicą w 2013 r.**, NIK stwierdziła, że Ministerstwo Spraw Zagranicznych wypełniło obowiązek zastosowania trybu otwartego konkursu przy udzielaniu dotacji organizacjom współpracującym z Polonią i Polakami za granicą. Izba dostrzegła ponadto konieczność opracowania i przyjęcia programu rządowego, który określi strategiczne cele i zadania rządu w tym obszarze w dłuższej perspektywie. Zapisy Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za granicą, przyjętego w październiku 2007 r., kończą się na 2012 r. W praktyce oznacza to, że Polska nie ma aktualnego planu współpracy z Polonią i Polakami za granicą.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Adekwatność i efektywność systemu kontroli zarządczej w wybranych jednostkach administracji rządowej* (P/14/011/KBF)
2. *Wdrażanie wybranych wymagań dotyczących systemów teleinformatycznych, wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz Krajowych Ram Interoperacyjności (KRI) na przykładzie niektórych urzędów gmin miejskich i miast na prawach powiatu* (P/14/004/KAP)
3. *Nadzór wojewodów nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej* (P/14/103/LPO)
4. *Nabór pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego* (P/13/192/LZG)
5. *Realizacja polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie* (P/13/020/KAP)
6. *Prawidłowość działań dotyczących sprzedaży dotychczasowej siedziby i najmu powierzchni biurowej pod nową siedzibę Konsulatu Generalnego RP w Kolonii* (I/13/004/KAP)
7. *Udzielanie dotacji na zadania dotyczące współpracy z Polonią i z Polakami za granicą w 2013* r. (I/13/001/KAP)
8. *Nabór i zarządzanie zasobem kadrowym służby zagranicznej* (P/13/016/KAP)

Adekwatność i efektywność systemu kontroli zarządczej w wybranych jednostkach administracji rządowej

Departament Budżetu i Finansów

P/14/011

CEL OGÓLNY

Ocena zapewnienia adekwatności i efektywności systemu kontroli zarządczej, a w szczególności ocena:
- zgodności z wymogami prawa i standardami kontroli zarządczej wprowadzonych rozwiązań organizacyjnych systemu kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych i w dziale administracji rządowej;
- adekwatności i efektywności mechanizmów kontroli z punktu widzenia reakcji na ryzyko;
- działań audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej w celu usprawnienia systemu kontroli zarządczej.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w ośmiu jednostkach, w tym w sześciu ministerstwach (Finansów, Gospodarki, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Obrony Narodowej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Sprawiedliwości), a także w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz w Głównym Urzędzie Statystycznym.

III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

W jednostkach sektora finansów publicznych ze względu na potrzebę poprawy realizacji zadań publicznych istotną rolę odgrywa kontrola zarządcza. Definicja kontroli zarządczej podkreśla, że jest nią każde działanie jednostki, wszystkie niepisane i pisane zasady w niej obowiązujące, wszystko co służy zapewnieniu realizacji celów i zadań. W jednostkach sektora finsnów publicznych, zgodnie z art. 68 ustawy o finansach publicznych, kontrolę zarządczą stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Kontrola zarządcza jest związana bezpośrednio z zarządzaniem w sferze publicznej i ma zapewniać realizację celów jednostki poprzez maksymalizację szans i minimalizację zagrożeń. Ma ona nieustannie sprawiać, że osiągane są cele postawione przed jednostką. Tym samym podstawowym zadaniem kontroli zarządczej jest skuteczna realizacja celów zaplanowanych przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych.

Kontrola ta jest procesem zintegrowanym z bieżącą działalnością jednostki, stanowi zbiór wielu czynności wykonywanych przez organ zarządzający, kierowników komórek organizacyjnych i poszczególnych pracowników. Elementy kontroli zarządczej wbudowane są w strukturę, procedury funkcjonowania i praktykę jednostki organizacyjnej. Natomiast czynności i mechanizmy kontroli stanowią integralną część poszczególnych procesów i operacji prowadzonych w jednostce.

SYNTEZA

Kierownicy kontrolowanych jednostek wywiązywali się z zobowiązań nałożonych przez ustawodawcę i wprowadzili do zarządzania zarówno jednostką organizacyjną, jak i działem administracji rządowej poszczególne elementy budujące system kontroli zarządczej. Opracowano je w oparciu o polskie i międzynarodowe standardy, dostosowując do specyfiki potrzeb konkretnej jednostki organizacyjnej, działu administracji rządowej oraz do zakresu wykonywanych zadań. Jednak pomimo ustanowienia i wdrożenia takich elementów systemu kontroli zarządczej, jak ogólne zasady, procedury, instrukcje i określone mechanizmy kontroli, system w wielu przypadkach był nieskuteczny, nie zapewniał bowiem realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Podstawowym problemem w działaniu systemu kontroli zarządczej jest, zdaniem NIK, brak właściwej i spójnej definicji celów i zadań oraz mierników monitorujących stopień ich osiągania, jak również nieprawidłowa metoda przeprowadzania analizy ryzyk związanych z osiąganiem wyznaczonych celów, w tym określenia akceptowanego poziomu zidentyfikowanych ryzyk.

Badania kontrolne wskazały brak informacji niezbędnych do oceny efektywności funkcjonowania stosowanych mechanizmów kontroli zarządczej, co spowodowało odstąpienie od dokonania oceny efektywności.

Ponadto, jak wykazały ustalenia kontroli, kierownicy kontrolowanych jednostek byli wspierani przez czynności audytu wewnętrznego i instytucjonalnej kontroli wewnętrznej. Ich działania miały wpływ na usprawnianie funkcjonowania kontrolowanych jednostek.

WNIOSKI POKONTROLNE

Wyniki kontroli potwierdziły fakt formalnego wprowadzenia rozwiązań organizacyjnych i prawnych zapewniających dostosowanie systemu kontroli zarządczej do specyficznych potrzeb – jednostki, działu administracji rządowej. Jednak pomimo upływu pięciu lat od wprowadzenia przepisów dotyczących kontroli zarządczej, ustalenia NIK wskazują na brak jej skuteczności oraz na problemy z oceną efektywności mechanizmów kontroli zarządczej.

Zdaniem NIK, konieczne będzie kontynuowanie przez kontrolowane jednostki działań zmierzających do podniesienia skuteczności ustanowionych mechanizmów kontroli m.in. poprzez właściwe określanie i systematyczne monitorowanie mierników realizacji zadań i celów oraz doskonalenie procesu identyfikacji i zarządzania ryzykiem.

Ponadto w wystąpieniach pokontronlych przedstawiono wnioski do:

Ministra Finansów o:

- ustalenie miernika mierzącego realizację działania 4.1.1.3, w sposób umożliwiający Ministerstwu Finansów wpływ na jego realizację;
- doprowadzenie do zgodności metody liczenia miernika wysokość kwoty wpływów z tytułu należności stanowiących dochód budżetu państwa do wysokości kwoty należności budżetowych przez wszystkie jednostki go realizujące;
- dokonanie aktualizacji procedur kontroli zarządczej w administracji celnej i podatkowej do zmian w systemie kontroli zarządczej wprowadzonych w grudniu 2013 r. i zmian organizacyjnych roku 2014;
- scentralizowanie zarządzania ryzykami związanymi z realizacją celu Zapewnienie dochodów dla budżetu państwa z tytułu podatków i należności niepodatkowych z planu działalności Ministra Finansów;
- zapewnienie ciągłości bieżącej centralnej optymalizacji pracy infolinii Krajowej Informacji Podatkowej.

Ministra Gospodarki o:
- przeanalizowanie zakresów czynności pracowników MG w celu ich zaktualizowania;
- sporządzanie harmonogramów działań przy opracowywaniu programów rządowych.

Prezesa GUS o:
- wprowadzenie do stosowania w Urzędzie formalnych procedur dotyczących identyfikacji oraz analizy ryzyka, w tym jego oceny;
- dokumentowanie procesu identyfikacji i analizy ryzyka.

Wdrażanie wybranych wymagań dotyczących systemów teleinformatycznych, wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz Krajowych Ram Interoperacyjności (KRI) na przykładzie niektórych urzędów gmin miejskich i miast na prawach powiatu

Departament Administracji Publicznej

P/14/004

CEL OGÓLNY

Ocena działań burmistrzów oraz prezydentów miast w celu realizacji wymagań wprowadzonych rozporządzeniem KRI, dotyczących m.in. dostosowania posiadanych systemów informatycznych do współpracy z innymi systemami/rejestrami informatycznymi oraz stopnia wdrożenia systemu zarządzania bezpieczeństwem systemów informatycznych.

Celem kontroli była także ocena prawidłowości realizacji przez Ministra Administracji i Cyfryzacji zadań określonych w rozporządzeniu KRI, w szczególności w zakresie prowadzenia repozytorium interoperacyjności oraz publicznej dyskusji nad rekomendacjami dotyczącymi interoperacyjności. Ponadto, zbadano działania w celu zapewnienia dostępności informacji dla osób niepełnosprawnych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w 25 jednostkach, tj. w: Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji (MAiC) oraz w 24 wybranych urzędach gmin miejskich i miast na prawach powiatu w województwach: dolnośląskim, małopolskim, mazowieckim, śląskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Krajowe Ramy Interoperacyjności (KRI) ogłoszone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. (rozporządzenie KRI) określają m.in. minimalne wymagania dla systemów informatycznych w administracji publicznej i wymiany informacji w formie elektronicznej. Interoperacyjność oznacza zapewnienie możliwości współpracy różnych systemów informatycznych oraz wymienność informacji między systemami oraz podmiotami publicznymi i obywatelami. Zgodnie z rozporządzeniem systemy teleinformatyczne podmiotów realizujących zadania publiczne funkcjonujące w dniu jego wejścia w życie (31 maja 2012 r.) należy dostosować w zakresie określonym w tym rozporządzeniu nie później niż w dniu ich pierwszej istotnej modernizacji. Rygorowi temu podlegają także wszystkie systemy informatyczne zakupione po wejściu w życie rozporządzenia KRI. Wprowadzenie tych zmian ma istotne znaczenie dla zapewnienia prawidłowej i bezpiecznej komunikacji z innymi urzędami (administracji publicznej), dla zapewnienia szybkiej i sprawnej wymiany informacji drogą elektroniczną wewnątrz urzędu, a także dla możliwości kontaktów i załatwiania spraw pomiędzy urzędem i obywatelem drogą elektroniczną, w tym z osobami niepełnosprawnymi. Dostosowanie systemów teleinformatycznych urzędów do wymagań nałożonych rozporządzeniu KRI ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia szybkiego i efektywnego załatwiania spraw przez urzędy oraz dla właściwego przygotowania urzędów publicznych do świadczenia usług drogą elektroniczną.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania podjęte przez burmistrzów i prezydentów miast w celu dostosowania objętych kontrolą systemów teleinformatycznych do współpracy z innymi systemami/rejestrami. Jednak mimo że większość z badanych systemów informatycznych (72 z 77) spełniała wymogi rozporządzenia KRI i współpracowała z innymi systemami urzędów, to:
- tylko 12 z nich (16,7%) zapewniało współpracę na poziomie najbardziej zaawansowanym, co oznacza, że przekazywanie danych między systemami odbywało się w sposób automatyczny;

- tylko 5 systemów (6,9%) bezpośrednio korzystało z danych gromadzonych w zewnętrznych systemach/rejestrach publicznych, takich jak rejestr centralny PESEL czy też System Informacji Przestrzennej. Pozostałe systemy korzystały wyłącznie z wewnętrznych zbiorów danych urzędów;
- w większości kontrolowanych urzędów (22 z 24, tj. 91,7%) jako podstawowy sposób dokumentowania przebiegu rozpatrywania i rozstrzygania spraw nadal wskazywano tradycyjny system papierowy, chociaż w 18 z 22 urzędów system papierowy wspomagany był przez elektroniczne systemy obiegu dokumentów na różnych etapach załatwiania spraw w urzędzie. Zdaniem NIK, wykorzystywanie systemu tradycyjnego równolegle z elementami elektronicznego obiegu dokumentów powoduje, że te same czynności są częściowo powielane, co ma wpływ na większe obciążenie pracą urzędników.

NIK krytycznie oceniła stan zarządzania bezpieczeństwem informacji w urzędach, o którym mowa w § 20 rozporządzenia KRI. NIK stwierdziła nieprawidłowości w tym obszarze w 21 z 24 (87,5%) skontrolowanych urzędów miast, z których sześć oceniła negatywnie. We wszystkich kontrolowanych urzędach na ich stronach internetowych i/lub na stronach BIP występowały w różnym zakresie błędy związane z prezentowaniem treści dla osób niepełnosprawnych.

Minister Administracji i Cyfryzacji wywiązał się z zadań wynikających z rozporządzenia KRI, dotyczących w szczególności prowadzenia publicznej dyskusji nad rekomendacjami interoperacyjności i ich publikowania oraz umożliwienia jednostkom administracji publicznej zamieszczania w centralnym repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych na ePUAP wzorów dokumentów elektronicznych wykorzystywanych w procesie świadczenia usług elektronicznych. Podejmowano również działania mające na celu zapoznanie przedstawicieli administracji publicznej z zagadnieniami interoperacyjności systemów informatycznych. Minister Administracji i Cyfryzacji nie podejmował natomiast kontroli w podmiotach publicznych w zakresie działania systemów teleinformatycznych, prowadzenia rejestrów i wymiany informacji w postaci elektronicznej, przewidzianych w art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o informatyzacji.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Do Ministra Administracji i Cyfryzacji o:

- zapewnienie przeprowadzania przewidzianych w art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o informatyzacji kontroli w podmiotach publicznych w zakresie działania systemów teleinformatycznych, prowadzenia rejestrów i wymiany informacji w postaci elektronicznej;
- podjęcie działań w celu doprecyzowania podmiotom realizującym zadania publiczne znaczenia terminu „istotnej modernizacji", o której mowa w § 23 rozporządzenia KRI;
- określenie dla wojewodów jednolitych i spójnych kryteriów kontroli systemów/rejestrów informatycznych używanych w jednostkach samorządu terytorialnego do realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o informatyzacji).

Do burmistrzów i prezydentów miast o:

- przeprowadzanie, przy zakupie nowych lub modernizacji już funkcjonujących systemów informatycznych, analizy zapewnienia interoperacyjności (współdziałania) z innymi systemami w celu optymalnego wykorzystywania danych już zgromadzonych we własnych i zewnętrznych systemach/rejestrach informatycznych;
- rozważenie możliwości wprowadzenia systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją jako podstawowego sposobu dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw;
- opracowanie i wdrożenie polityki bezpieczeństwa informacji (PBI) oraz konsekwentne stosowanie procedury zarządzania bezpieczeństwem informacji przetwarzanych w urzędzie, obejmujące wszystkie elementy, o których mowa w § 20 rozporządzenia KRI;
- podjęcie lub zintensyfikowanie działań informacyjnych i promocyjnych w celu zachęcenia obywateli i przedsiębiorców do korzystania z elektronicznej formy komunikacji z urzędem;
- zapewnienie do 31 maja 2015 r. dostosowania prezentowanych informacji w systemach teleinformatycznych urzędów, w tym na stronach internetowych i BIP do odbioru przez osoby niepełnosprawne, stosownie do wymagań określonych w § 19 rozporządzenia KRI.

Nadzór wojewodów nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej

Delegatura w Poznaniu

P/14/103

CEL OGÓLNY

Ocena skuteczności i rzetelności nadzoru prowadzonego przez wojewodów nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz pomocy społecznej.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrole przeprowadzone zostały w 30 podmiotach: sześciu urzędach wojewódzkich, 12 starostwach powiatowych i 12 ośrodkach pomocy społecznej.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Samorządy wykonujące zadania zlecone z zakresu administracji rządowej otrzymują z budżetu państwa środki na realizację tych zadań. Kontrolę ich wykonania – pod względem legalności, gospodarności i rzetelności – sprawuje wojewoda. Na mocy przepisów szczegółowych sprawuje on także nadzór nad wykonywaniem zadań zleconych, a więc ma uprawnienie do stosowania niezbędnych środków władczych (np. takich jak instruktaż). Od sposobu sprawowania kontroli i nadzoru może zależeć to, czy zadania te realizowane będą na optymalnym poziomie, z uwzględnieniem systemowych założeń. Z tego powodu przedmiotem zainteresowania wojewody powinna być nie tylko prawidłowość wydatkowania środków, ale też skuteczność i efektywność realizacji zadań zleconych. Ma to dlatego szczególne znaczenie, iż zgodnie z zasadami nowoczesnej administracji (znajdującej wyraz m.in. w formie budżetu zadaniowego, czy też w miernikach osiągania założonych efektów) oczekuje się dzisiaj od administracji publicznej osiągania wytyczonych celów.

SYNTEZA

Nadzór nad realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz pomocy społecznej, sprawowany przez wojewodów w latach 2011–2013 był nieskuteczny. Wyniki kontroli wskazują także na niedostateczną efektywność i skuteczność jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu tych zadań. Niniejsza kontrola była kolejną, która wskazała na podobny rodzaj nieprawidłowości – szczególnie w obszarze gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Obecnie nadzór wojewodów nad realizacją przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych z zakresu administracji rządowej służył przede wszystkim ograniczeniu negatywnych zjawisk. Ograniczał się do gromadzenia informacji o realizowanych zadaniach, których źródłem były przeprowadzane w jst kontrole oraz dane zawarte w sprawozdaniach z realizacji zadań zleconych składanych przez te jednostki. Wojewodowie nie pozyskiwali i nie analizowali informacji mających na celu rozpoznanie potrzeb w obszarach, w których powinny być realizowane zadania zlecone. Nie analizowano także informacji mających na celu oszacowanie kosztów realizacji zadań. Ponadto, jeżeli jst nie zgłosiły zamiaru realizacji określonych zadań, wojewodowie nie posiadali danych na temat istnienia faktycznych potrzeb na obszarze właściwości miejscowej tych jst.

Żaden z kontrolowanych wojewodów nie miał własnej koncepcji nadzoru nad realizacją przez jst wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, która w sposób jednoznaczny definiowałaby rolę nadzoru, stawiane przed nim cele i narzędzia służące do jego sprawowania. W następstwie tego, nieskuteczny był zarówno sposób zorganizowania, jak i sposób sprawowania nadzoru w poszczególnych urzędach wojewódzkich. Nadzór nie miał bowiem charakteru systemowego i opierał się wyłącznie na wybranych i najbardziej powszechnych narzędziach, jakimi są kontrole realizacji zadań zleconych i formalna analiza sprawozdań z ich realizacji. Jednocześnie, liczba prowadzonych kontroli w stosunku do liczby jednostek realizujących zadania zlecone była stosunkowo niewielka, a ustalenia dokonywane w ich trakcie i formułowane na ich podstawie oceny były często nierzetelne i nietrafne. Wojewodowie nie weryfikowali także informacji zamieszczonych w sprawozdaniach z realizacji zadań zleconych, co przy znacznej skali błędów istotnie ograniczało wiarygodność danych w nich zawartych.

Wojewodowie planowali i dzielili środki mające służyć realizacji zadań zleconych po uprzedniej analizie zapotrzebowania zgłaszanego przez jst oraz po merytorycznej ocenie celowości zaproponowanych wydatków rzeczowych. Żaden z wojewodów nie prowadził jednak własnej kalkulacji kosztów realizacji zadań zleconych i nie porównywał kosztów realizacji tych samych zadań przez poszczególne jst. W ten sposób wojewodowie nie wykorzystywali możliwości promowania dobrych praktyk wpływających na zwiększenie efektywności finansowania realizowanych zadań zleconych.

Niska jakość nadzoru wojewodów nie przyczyniała się do właściwej realizacji zadań zleconych. Przeprowadzona przez NIK, w starostwach i ośrodkach pomocy społecznej, kontrola realizacji wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wykazała, że większość tych jednostek nie realizowała zadań w sposób rzetelny, a tym bardziej skuteczny i efektywny. Dotyczyło to zarówno zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami, jak i z zakresu świadczeń społecznych.

Starostowie nie dysponowali wiarygodnymi ewidencjami nieruchomości Skarbu Państwa, czyli bazą do prowadzenia racjonalnej gospodarki tym majątkiem publicznym. W konsekwencji, nie było możliwe rzetelne zrealizowanie zadań zleconych ustawą o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.

Wojewodowie pozostawili także rozpoznanie potrzeb w zakresie świadczeń pomocy społecznej jednostkom samorządu terytorialnego realizującym te zadania zlecone. Oznacza to, że sformułowana w sposób nierzetelny ocena braku potrzeb społeczności lokalnej w zakresie pomocy społecznej, dokonana przez jst, może stanowić podstawę do faktycznego odstąpienia od realizacji tych zadań zleconych i uniknięcia w tym zakresie nadzoru wojewodów.

DOBRE PRAKTYKI

Najbardziej skuteczne działania w ramach sprawowanego nadzoru podejmował wojewoda podlaski, który jako jedyny spośród kontrolowanych wojewodów corocznie ustalał przyczyny niezrealizowania programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie przez wszystkie powiaty na terenie województwa podlaskiego oraz informował wszystkie właściwe podmioty o wynikach dokonanych analiz. W ocenie NIK taki sposób sprawowania nadzoru traktować należy jako dobrą praktykę, która powinna być wzorem dla innych wojewodów.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Prezes Rady Ministrów powinien podjąć działania w celu opracowania standardów nadzoru wojewodów nad realizacją przez jst zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Standardy takie powinny definiować rolę nadzoru, stawiane przed nim cele i sposoby wykorzystywania narzędzi jego sprawowania oraz ujednolicać metody sprawowania nadzoru.

Z tego względu, w toku sprawowanego nadzoru, wojewodowie powinni dokonywać cyklicznej, sformalizowanej i ujednoliconej oceny realizacji zadań zleconych przez jst, w oparciu o wszystkie informacje, będące w ich posiadaniu. Sprzyjałoby temu także:

- opracowanie w poszczególnych urzędach wojewódzkich dokumentów będących „polityką nadzoru", które określałyby m.in. zasady i tryb sprawowania nadzoru oraz identyfikowały i określały sposób wykorzystania wszystkich narzędzi nadzoru przewidzianych w istniejących regulacjach prawnych;
- rozbudowanie systemu pozyskiwania danych (obok okresowych sprawozdań z realizacji zadań zleconych) w oparciu o narzędzia informatyczne i elektroniczny przepływ danych. Wojewodowie powinni pozyskiwać dane pozwalające na dokonanie oceny realizowanego zadania zleconego, w tym informacje o faktycznych problemach i zagrożeniach w realizacji tego zadania, oraz powinni zapewniać weryfikowalność danych w nich zawartych, tak aby w sposób rzetelny obrazowały one przebieg realizacji zadań zleconych;
- wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych zapewniających cykliczną kontrolę wszystkich zadań zleconych oraz dokonywanie rzetelnych ustaleń w trakcie prowadzonych kontroli i ocen według ujednoliconych kryteriów.

Nabór pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego

Delegatura w Zielonej Górze

P/13/192

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości obsadzania w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru stanowisk urzędniczych w administracji samorządowej, a w szczególności ocena organizacji naboru, przestrzegania procedur określających tryb naboru, a także ocena naboru pod kątem zachowania zasady równości szans.

ZAKRES PODMIOTOWY

Czynności kontrolne przeprowadzono łącznie w 27 jednostkach samorządu terytorialnego: po 6 w województwie lubuskim (starostwa powiatowe w Krośnie Odrzańskim, w Strzelcach Krajeńskich i w Sulęcinie, urzędy miejskie w Kostrzynie nad Odrą, w Rzepinie i w Zielonej Górze) oraz małopolskim (starostwa powiatowe w Chrzanowie i Oświęcimiu, urzędy miejskie w Bochni i w Nowym Targu, Urząd Miasta i Gminy Wieliczka, Urząd Gminy w Gdowie), po 4 w województwach łódzkim (starostwa powiatowe w Bełchatowie i w Tomaszowie Mazowieckim, urzędy miejskie w Skierniewicach i w Zduńskiej Woli), opolskim (starostwa powiatowe w Namysłowie i w Prudniku, urzędy miejskie w Kędzierzynie-Koźlu i Nysie), pomorskim (Urząd Miasta Reda, urzędy gminy w Kobylnicy, w Lipnicy i w Pruszczu Gdańskim) oraz 3 w województwie wielkopolskim (starostwa powiatowe w Kaliszu i w Słupcy, Urząd Miejski w Gnieźnie).

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Zasada równego dostępu do służby publicznej została zagwarantowana w Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej. Środkiem jej realizacji jest m.in. otwarty i konkurencyjny nabór na stanowiska urzędnicze w administracji samorządowej, unormowany przepisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.

Instytucja otwartego i konkurencyjnego naboru na stanowiska urzędnicze w administracji samorządowej, obecna w polskim prawodawstwie od 2005 r., od początku swego funkcjonowania spotykała się z krytycznymi opiniami części środowisk samorządowych, które postulowały przyjęcie mniej rygorystycznych regulacji. W odpowiedzi na głosy tych środowisk w 2009 r. zmodyfikowano procedurę obsadzania wolnych stanowisk urzędniczych w administracji samorządowej. Kolejna nowelizacja uregulowań dotyczących naboru w samorządzie terytorialnym weszła w życie 1 września 2013 r. i polegała na zmianie definicji „wolnego stanowiska urzędniczego".

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, sposób obsadzania w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru stanowisk urzędniczych w administracji samorządowej.

Wolne stanowiska urzędnicze objęte badaniem, poza nielicznymi wyjątkami, były obsadzane przy zastosowaniu procedury otwartego i konkurencyjnego naboru, a popełniane błędy na ogół nie miały wpływu na jego wynik. Kontrolowane podmioty zapewniły jawność procesu rekrutacji, spełniając m.in. obowiązek publikacji ogłoszeń oraz informacji o wynikach naborów. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zdecydowana większość przyjętych kryteriów oceny kandydatów była adekwatna do zadań realizowanych na obsadzanych stanowiskach i odpowiadała wymogom określonym przepisami prawa, a ich spełnianie było weryfikowane przez komisje rekrutacyjne. Bez zastrzeżeń oceniono sposób prowadzenia naborów w 9 spośród 27 jednostkach samorządu terytorialnego (33,3%). W porównaniu z ustaleniami kontroli NIK przeprowadzonych w poprzednich latach nastąpiła poprawa w zakresie przestrzegania ustawowych i wewnętrznych procedur naboru pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego. Odsetek jednostek ocenionych negatywnie w następstwie kontroli NIK zmalał z 24,1% do 7,4%.

Nieprawidłowości ujawnione w toku kontroli polegały głównie na nieprzestrzeganiu wynikającego z art. 11 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych obowiązku przeprowadzania otwartego i konkurencyjnego naboru, nierównym traktowaniu kandydatów oraz formułowaniu kryteriów niejednoznacznych lub nieadekwatnych do zadań realizowanych na obsadzanych stanowiskach, powierzaniu wykonywania czynności urzędniczych w drodze umów cywilnoprawnych, zatrudnianiu osób niespełniających wymogów określonych przepisami prawa lub sformułowanych w ogłoszeniu o naborze, nierzetelnej weryfikacji kandydatów, błędnej treści ogłoszeń o naborze lub niewłaściwym sposobie ich publikacji. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości wskazywały na potrzebę zapewnienia skuteczniejszych mechanizmów nadzorczych nad działalnością osób, którym powierzono wybór kandydatów do pracy w administracji samorządowej. Zapewnienie prawidłowego naboru pracowników na stanowiska urzędnicze kreuje zaufanie publiczne do państwa i instytucji samorządowych.

Nowelizacja uregulowań dotyczących naboru w samorządzie terytorialnym, która weszła w życie 1 września 2013 r., polegająca na zmianie definicji „wolnego stanowiska urzędniczego", stanowiła realizację wniosku *de lege ferenda* zgłoszonego w 2010 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli P/09/190 *Nabór pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego*. Dotychczasowe brzmienie art. 12 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych było na tyle nieprecyzyjne, że mogło prowadzić do niejednolitego stosowania prawa, w tym awansowania na stanowiska urzędnicze pracowników samorządowych innych niż urzędnicy, bez zastosowania procedury otwartego i konkurencyjnego naboru. Zasadność przyjęcia nowych rozwiązań prawnych potwierdzają wyniki niniejszej kontroli NIK, gdyż w jej wyniku ujawniono 5 przypadków awansowania pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych i obsługi na stanowisko urzędnicze, bez uprzedniego otwartego i konkurencyjnego naboru, co miało miejsce jeszcze przed wejściem w życie tej nowelizacji.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

NIK dostrzega konieczność wzmocnienia kontroli wewnętrznej przez kierowników skontrolowanych jednostek nad prawidłowym przebiegiem procesu zatrudniania pracowników samorządowych na stanowiskach urzędniczych oraz zapewnienia skuteczniejszych mechanizmów nadzorczych nad działalnością osób, którym powierzono wybór kandydatów do pracy w administracji samorządowej.

Realizacja polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie

Departament Administracji Publicznej

P/13/020

CEL OGÓLNY

Ocena działań administracji publicznej w zakresie realizacji zadań odnoszących się do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie, a w szczególności:

- skuteczności działań określonych w dokumentach rządu w zakresie repatriacji i udzielania zgody cudzoziemcom deklarującym polskie pochodzenie na osiedlenie się na terytorium RP;
- prawidłowości i sprawności działań realizowanych na podstawie rozwiązań przyjętych w aktach prawnych w zakresie repatriacji, uznania za obywateli polskich cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie i udzielania im zgody na osiedlenie się na terytorium RP;
- efektywności wykorzystania środków z budżetu państwa na pomoc udzielaną w ramach procesu repatriacji.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w 21 jednostkach, w tym: w czterech Ministerstwach (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych – MSW, Ministerstwo Spraw Zagranicznych – MSZ, Ministerstwo Edukacji Narodowej – MEN i Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – MPiPS), trzech placówkach zagranicznych (w ambasadach w Moskwie i Astanie oraz Konsulacie Generalnym w Irkucku), jednej jednostce prowadzonej przez MEN (Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą – ORPEG) oraz w pięciu urzędach wojewódzkich – UW (podlaskim, lubelskim, śląskim, mazowieckim i opolskim).

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Z racji uwarunkowań historycznych Polski, poza jej granicami żyje znaczna populacja osób polskiego pochodzenia, wobec których nasze państwo ma moralne zobowiązanie stworzenia warunków do powrotu i osiedlenia się w kraju. Od 2007 r. liczba repatriantów systematycznie spada, a okres oczekiwania na osiedlenie w Polsce w ramach repatriacji może trwać nawet 10 lat. W 2007 r. w tym trybie do Polski przyjechały 243 osoby. W 2012 r. takich osób było już o połowę mniej – tylko 123. Rośnie natomiast liczba osób, które otrzymały decyzje o przyrzeczeniu wydania wizy, lecz nie mogą osiedlić się w kraju, gdyż nie mają do tego warunków: mieszkania i źródła utrzymania. Do 2007 r. takich decyzji wydano niemal półtora tysiąca (1476), w 2012 liczba ta wzrosła do prawie 2 tys. (1937). Z danych MSW wynika, że pod koniec listopada 2013 r. repatriacją do Polski było zainteresowanych jeszcze ponad 2,6 tys. cudzoziemców polskiego pochodzenia ze Wschodu. W konsekwencji NIK wyliczyła, że przeprowadzana w dotychczasowym tempie repatriacja (biorąc pod uwagę liczbę osób oczekujących oraz średnią liczbę osób przesiedlanych w danym roku) trwałaby ponad 16 lat.

SYNTEZA

W ocenie NIK dotychczasowe działania administracji rządowej na rzecz osiedlania się w Polsce cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie nie doprowadziły do stworzenia skutecznego systemu rozwiązań prawnych, organizacyjnych i finansowych w tym zakresie. Nie został zrealizowany cel strategiczny określony w Rządowym Programie, którym było ułatwienie powrotu do kraju osobom polskiego pochodzenia.

NIK oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania administracji publicznej wynikające z ustawy o repatriacji (u.o.r.) oraz ustawy o obywatelstwie polskim (u.o.p.) w sprawach repatriacji i uznania za obywatela polskiego, a także wykorzystania środków z budżetu państwa na pomoc udzielaną w ramach repatriacji.

NIK uznała za nieprawidłowe wydawanie przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych decyzji o udzieleniu pomocy finansowej w terminach uniemożliwiających jej wypłacanie w ciągu 60 dni od dnia przekroczenia granicy, a także nieterminowe prowadzenie postępowań w sprawie wyrażenia zgody na wydanie wizy oraz nierzetelne dokumentowanie postępowań w tych sprawach.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych wnioskowało o środki w ramach rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów" w wysokości wyższej niż potrzeby zgłaszane przez placówki konsularne. Polskie placówki za granicą przewlekle prowadziły postępowania przy wydawaniu decyzji o przyznaniu wizy krajowej w celu repatriacji, nie przestrzegały obowiązku informowania wnioskodawcy o niezałatwieniu sprawy w ciągu 14 dni i nie powiadamiały go o przewidywanym terminie jej rozstrzygnięcia. Nie zapewniono również niezwłocznego przekazywania decyzji do MSW oraz wnioskodawcom. Ponadto wnioski przyjmowano i rozpatrywano na niewłaściwych formularzach.

Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą w 2011 r. nie przestrzegał zasad gospodarowania finansami. Stwierdzono m.in., że z rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów" w kwocie ogółem 406 tys. zł, nierzetelnie wydatkowano środki w wysokości 78,5 tys. zł, pokrywając po zakończeniu kursów adaptacyjnych i kursów języka polskiego dla repatriantów, wydatki dotyczące organizacji kolejnych edycji szkoleń. W latach 2010-2011 stwierdzono też niecelowe wydatkowanie środków z tej rezerwy w kwocie 26 tys. zł.

W urzędach wojewódzkich wydawano decyzje o uznaniu za repatrianta, mimo braku przedstawienia przez wnioskodawców decyzji właściwych o uznaniu za osobę polskiego pochodzenia. Nie przestrzegano również 30-dniowego terminu przekazywania dotacji dla gminy z tytułu zapewnienia lokalu mieszkalnego repatriantom. NIK stwierdziła również przewlekłość postępowania przy przekazywaniu środków finansowych starostom na pokrycie wydatków związanych z udzieleniem jednorazowej pomocy oraz na pokrycie kosztów aktywizacji zawodowej repatriantów.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Do Rady Ministrów o podjęcie działań w zakresie:

- dostosowania rozporządzenia w sprawie rodzajów kursów do przepisów art. 18 ust. 1 u.o.r. poprzez dodanie w § 1 ust. 1 pkt 2 i § 5 pkt 2 rozporządzenia w sprawie rodzajów kursów, wyrazów: „i członków jej najbliższej rodziny";
- nowelizacji rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów" poprzez wskazanie ministra właściwego do spraw wewnętrznych jako organu przekazującego informacje ministrowi właściwemu ds. oświaty i wychowania oraz uwzględnienie starostów w systemie przepływu informacji o planowanych przyjazdach repatriantów, w związku z udzielaniem repatriantom pomocy, o której mowa w art. 17 ust. 1 u.o.r.;

Do Ministra Spraw Zagranicznych o:

- jednoznaczne zdefiniowanie aktualnych celów i zadań MSZ, dotyczących cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie, wraz z określeniem na poziomie ministerstwa i placówek zagranicznych skutecznych mechanizmów służących do ich realizacji (w tym określenie systemu monitorowania umożliwiającego ocenę poziomu wykonania zadań);
- przyspieszenie prac zmierzających do uregulowania trybu postępowania przed konsulem w formie aktu prawa powszechnie obowiązującego;
- zintensyfikowanie działań edukacyjno-informacyjnych za pośrednictwem placówek zagranicznych wśród osób, którym wydano decyzję przyrzeczenia wizy w celu repatriacji w zakresie warunków utrzymania i życia w Polsce oraz możliwości skorzystania z pomocy finansowej na cele określone w u.o.r.

Do Ministra Spraw Wewnętrznych o uruchomienie procesu legislacyjnego w zakresie nowelizacji ustawy o repatriacji.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Delegatura NIK w Opolu skierowała jedno zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Wojewodę i Wicewojewodę Opolskiego dotyczące przekazania na rzecz Gminy Byczyna dotacji celowej z budżetu państwa z naruszeniem przepisów prawa. Właściwy rzecznik dyscypliny finansów publicznych odmówił wszczęcia postępowania wyjaśniającego z uwagi na brak możliwości przypisania winy osobom odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Prawidłowość działań dotyczących sprzedaży dotychczasowej siedziby i najmu powierzchni biurowej pod nową siedzibę Konsulatu Generalnego RP w Kolonii

Departament Administracji Publicznej

I/13/004

CEL OGÓLNY

Celem kontroli była ocena działań dotyczących sprzedaży dotychczasowej siedziby Konsulatu Generalnego RP w Kolonii i najmu powierzchni biurowej pod nową siedzibę.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Nieruchomość przy Lindenallee 7 została zakupiona w 1993 r. na potrzeby Ambasady RP w Republice Federalnej Niemiec za 15 mln DM. Po przeniesieniu Ambasady RP do Berlina, nieruchomość stanowiła siedzibę Konsulatu Generalnego RP w Kolonii. Minister Spraw Zagranicznych podjął decyzję o sprzedaży tej nieruchomości. Jako uzasadnienie sprzedaży w MSZ podano, że ze względu na racjonalizację zatrudnienia urzędu dalsze utrzymywanie nieruchomości dla potrzeb resortu spraw zagranicznych jest nieuzasadnione ze względów ekonomicznych i funkcjonalnych. Decyzja o sprzedaży tej nieruchomości spotkała się z krytyką środowisk polonijnych. Do Ministra Spraw Zagranicznych i innych organów wpłynęło szereg petycji w tej sprawie. Sprawy sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa będących we władaniu placówek zagranicznych MSZ i najmu powierzchni biurowych na siedziby placówek w kontrolowanym okresie regulowały zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych: nr 33 z 11 października 2010 r. (Dz.Urz. MSZ Nr 4, poz.52); nr 24 z 7 lipca 2010 r. (Dz.Urz. MSZ Nr 4, poz. 44); nr 7 z 30 kwietnia 2013 r. (Dz.Urz. MSZ z 2013 r., poz. 7).

SYNTEZA

Nieruchomość Skarbu Państwa stanowiąca do grudnia 2013 r. siedzibę Konsulatu Generalnego RP w Kolonii o powierzchni 8.890 mkw. składa się z siedmiu obiektów (czterech budynków, w tym jeden zabytkowy). Powierzchnia użytkowa budynków wynosi 5.892 mkw. Na jednego pracownika docelowego stanu zatrudnienia (19,5 etatu) przypada 302 mkw. Potrzeba remontu budynku za ok. 4,5 mln. euro. Wycena inwentarzowa nieruchomości – 7,7 mln euro. Wyceny rynkowe: z 8.03.2013 r. – 6,7 mln euro; z 11.06.2013 r. – 4,9 mln euro. Cenę przetargową ustalono na 7 mln. euro. Przeniesienie Ambasady RP z Kolonii do Berlina spowodowało zmniejszenie zadań placówki i zaczęto rozważać potrzebę utrzymywania tak dużej siedziby przy Lindenallee Dokonano analizy porównawczej trzech wariantów:
1/ renowacja i modernizacja dotychczasowej siedziby,
2/ sprzedaż dotychczasowej siedziby i wynajem nowej,
3/ podział dotychczasowej siedziby i sprzedaż zbędnej części.

W sierpniu 2012 r. w MSZ zaakceptowano wariant sprzedaży w całości dotychczasowej siedziby i przeniesienie jej do lokalu wynajmowanego. W marcu 2013 r. zawarto umowę najmu nowej siedziby w Am MediaPark 5 w Kolonii na okres 10 lat. We wrześniu 2013 r. ogłoszony został przetarg na sprzedaż dotychczasowej siedziby z ceną wywoławczą 7 mln euro. W grudniu 2013 r. wpłynęła jedna oferta kupna z ceną niższą o 2 mln euro od ceny wywoławczej (przetarg nierozstrzygnięty). W grudniu 2013 r. została otwarta nowa siedziba Konsulatu. Wynajęto powierzchnę 968,5 mkw. (49,7 mkw. na jednego pracownika dla docelowego stanu zatrudnienia 19,5 etatu). Od sierpnia 2013 r. do czasu sporządzenia Informacji o wynikach niniejszej kontroli ponoszono koszty utrzymania starej i nowej siedziby.

WNIOSKI POKONTROLNE

NIK wnioskowała o podejmowanie decyzji o najmie powierzchni biurowych na nowe siedziby jedynie po uprzednim rzetelnym rozpoznaniu możliwości sprzedaży własnych nieruchomości stanowiących dotychczasowe siedziby oraz wyeliminowanie przypadków najmu powierzchni biurowych dla potrzeb placówek zagranicznych z naruszeniem obowiązujących przepisów.

Udzielanie dotacji na zadania dotyczące współpracy z Polonią i z Polakami za granicą w 2013 r.

Departament Administracji Publicznej

I/13/001

CEL OGÓLNY

Celem kontroli była ocena postępowania konkursowego „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r." w zakresie przyznawania dotacji. Analizie poddano w szczególności zagadnienia dotyczące: opracowania „Planu współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.", prawidłowości powołania i trybu pracy komisji konkursowej, a także przestrzeganie przepisów i procedur obowiązujących przy wyborze projektów do dofinansowania i przyznawania dotacji, w tym stosowania jednolitych kryteriów oceny projektów, zapewniających obiektywizm, konkurencyjność i realizację celów planu współpracy.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Ministerstwo Spraw Zagranicznych od 2012 r. przejęło od Senatu RP obowiązek udzielania dotacji dla Polonii i Polaków za granicą. W związku z tym – zgodnie z wymogami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 roku – wprowadzono ramy organizacyjne i pozwalające na realizację tego zadania publicznego. Dla rozdysponowania środków zorganizowano konkurs „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą w 2013 roku". W regulaminie konkursu określono kryteria, na podstawie których oferty były oceniane. Powołano także Komisję do wyboru wniosków, dla której również opracowano regulamin. W pracach komisji uczestniczyły osoby posiadające wiedzę i doświadczenie pozwalające na właściwą ocenę wniosków dotyczących projektów polonijnych i odpowiednie przygotowanie konkursów dla organizacji pozarządowych.

W wyniku konkursu MSZ zawarło 93 umowy na dofinansowanie projektów, których wartość wyniosła prawie 58 mln zł, w tym kwota dotacji ponad 50 mln zł. Minister skorzystał z przysługującego mu prawa i w dwóch przypadkach odmówił bez podania przyczyn podpisania umów z organizacjami wyłonionymi w konkursie.

SYNTEZA

Ministerstwo Spraw Zagranicznych wypełniło obowiązek zastosowania trybu otwartego konkursu przy udzielaniu dotacji organizacjom współpracującym z Polonią i Polakami za granicą. NIK stwierdziła jednak w trakcie kontroli, że przyjęte regulacje prawne oraz ich realizacja nie w pełni zapewniły przejrzystość wyboru projektów, jawność postępowania i jednakowe traktowanie wszystkich przystępujących do konkursu podmiotów. Resort zbyt późno podpisywał też umowy na udzielanie dotacji, co skracało organizacjom czas na wykonanie projektu.

Izba dostrzegła ponadto konieczność opracowania i przyjęcia Programu Rządowego, który określi strategiczne cele i zadania rządu w tym obszarze w dłuższej perspektywie. Zapisy „Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za granicą", przyjętego w październiku 2007 r., kończą się na 2012 r. W praktyce oznacza to, że Polska nie ma aktualnego planu współpracy z Polonią i Polakami za granicą.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

- Zintensyfikowanie prac prowadzących do przyjęcia przez Radę Ministrów nowego Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą.
- Przyjęcie w regulacjach rozwiązań zapewniających realizację zasad jawności i uczciwej konkurencji, wyrażonych w art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz zagwarantowanie spójności tych regulacji.

Ponadto NIK wnioskowała również o ustanowienie i wdrożenie skutecznych mechanizmów pozwalających na wyeliminowanie błędów w obliczaniu ocen, w tym istotnych rozbieżności w ocenie merytorycznej tych samych projektów oraz zapewnienie skutecznych mechanizmów eliminowania konfliktów interesów członków komisji konkursowej oraz zmniejszających ryzyko powstania błędów w kosztorysach projektów i dokumentacji konkursów.

Nabór i zarządzanie zasobem kadrowym służby zagranicznej

Departament Administracji Publicznej

P/13/016

CEL OGÓLNY

Ocena systemu naboru i zarządzania zasobem kadrowym służby zagranicznej, a w szczególności:
- nadawania stopni dyplomatycznych,
- obsadzania stanowisk kierowniczych,
- weryfikowania przez pracodawcę wywiązywania się członków służby zagranicznej z obowiązków ustawowych w związku z podejmowaniem przez nich dodatkowych zajęć zarobkowych,
- procesu rozwoju zawodowego członków służby zagranicznej w celu dokonania oceny wykorzystania ich potencjału,
- organizowania aplikacji dyplomatyczno-konsularnej.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

KONTEKST PRAWNO--EKONOMICZNY

Służbą zagraniczną kieruje Minister Spraw Zagranicznych i działa ona w MSZ oraz w placówkach zagranicznych. W służbie zagranicznej utworzono również stanowisko Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej (DGSZ), który jest dyrektorem generalnym w rozumieniu ustawy o służbie cywilnej. Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej wykonuje zadania dyrektora generalnego urzędu m.in. wobec członków służby zagranicznej.

Zadania służby zagranicznej wykonują:
- personel dyplomatyczno-konsularny, który stanowią członkowie służby zagranicznej posiadający stopień dyplomatyczny,
- personel pomocniczy (m.in.: radca ministra, główny specjalista, starszy specjalista, specjalista, referendarz, referent),
- personel obsługi (m.in.: sekretarz, kierowca, tłumacz, kasjer, recepcjonista, sprzątaczka, magazynier, mechanik, itp.).

W zakresie nieuregulowanym w ustawie o służbie zagranicznej do osób wchodzących w skład służby zagranicznej stosuje się przepisy ustawy o służbie cywilnej. Ustawa ta określa zasady dostępu do służby cywilnej, jej organizację, funkcjonowanie i rozwój, które to mają także zastosowanie do członków służby zagranicznej.

SYNTEZA

W służbie zagranicznej pracuje prawie 2.800 osób, z czego prawie połowa na placówkach zagranicznych. W latach 2010–2013 (I półrocze) MSZ ogłosiło 283 nabory na 313,5 etatu. Większość ze zbadanych przez NIK postępowań została przeprowadzona w sposób, który zapewnił zachowanie otwartości i konkurencyjności wyboru kandydatów, czego wymaga ustawa o służbie cywilnej. Jawność postępowania zapewniono na wszystkich etapach naboru, kandydatów oceniały kilkuosobowe komisje, które rzetelnie pracowały i dokumentowały swoją pracę. Dyrektor Generalny zgodnie z prawem zatrudniał osoby wskazane przez komisje.

NIK zwraca uwagę, że minister, nadając stopnie dyplomatyczne, często korzystał z trybu wyjątkowego. W czasie objętym kontrolą prawie połowa (9 ze zbadanych 20 przypadków) nadana została w trybie szczególnym. W efekcie stopnie dyplomatyczne były nadawane osobom, które nie miały ukończonej aplikacji lub egzaminu dyplomatyczno- konsularnego czy też potwierdzonej znajomości co najmniej dwóch języków obcych. NIK uznała za nieprawidłowe m.in. nieopublikowanie w BIP KPRM siedmiu z 42 (16,7%) ogłoszeń o wolnych stanowiskach pracy w służbie zagranicznej, w tym na placówkach zagranicznych oraz wszystkich 42 ogłoszeń w wyżej wymienionych sprawach w miejscu powszechnie dostępnym. Ponadto obsadzenie sześciu z 38 (15,8%) stanowisk w służbie zagranicznej na placówkach zagranicznych bez przeprowadzenia naborów określonych w ustawie o służbie cywilnej. W 13 na 20 przypadków, tj. w 65,0%, przekroczono termin do wyboru kryteriów stanowiących podstawę dokonania oceny okresowej, zaś w 10 na 20 przypadków, tj. w 50,0%, przekroczono termin przeprowadzenia ocen okresowych pracowników. Program wszystkich, objętych szczegółowym badaniem aplikacji dyplomatyczno-konsularnych był zatwierdzany bez zasięgnięcia opinii Szefa Służby Cywilnej, co było niezgodne z art. 38 ust. 2 ustawy o służbie zagranicznej.

WNIOSKI POKONTROLNE

NIK wnioskowała m.in. o przeprowadzanie naborów na stanowiska w korpusie służby cywilnej na placówkach zagranicznych zgodnie z przepisami ustawy o służbie cywilnej. Określenie przez Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej zakresu i czasu trwania służby przygotowawczej na podstawie opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik jest zatrudniony. Terminowe dokonywanie wyboru kryteriów i przeprowadzanie ocen okresowych członków służby zagranicznej, będących członkami służby cywilnej. Ponadto o zatwierdzanie przez Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej programu aplikacji dyplomatyczno-konsularnej po zasięgnięciu opinii Szefa Służby Cywilnej i podjęcie działań w celu dostosowania rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania konkursu na aplikację dyplomatyczno-konsularną do przepisów ustawy o służbie cywilnej.

5. Gospodarka komunalna i mieszkaniowa oraz planowanie i zagospodarowanie przestrzenne

Dział administracji obejmujący budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo jest dziedziną, której skutki działań administracji publicznej, zarówno negatywne, jak i pozytywne, są stosunkowo szybko odczuwalne przez społeczność lokalną. Kontrole z tego obszaru dotyczą m.in. inwestycji w infrastrukturę komunalną, przeciwpowodziową, jak i gospodarowania nieruchomościami oraz komunalnym zasobem mieszkaniowym.

Najwyższa Izba Kontroli, kontrolując **sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym** na rzecz ich najemców, pozytywnie oceniła przygotowanie organizacyjne wszystkich 24 skontrolowanych gmin do realizacji tych zadań. Zbywanie komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym z zastosowaniem bonifikaty (w wysokości dochodzącej nawet do 99% wartości rynkowej lokalu), stanowi ważny element gospodarowania gminnymi zasobami mieszkaniowymi. Jest to również istotne dla najemców tych lokali, którzy za zgodą gmin mogą stać się właścicielami nieruchomości. Do prywatyzacji komunalnego zasobu mieszkaniowego gminy przeznaczały głównie lokale wyeksploatowane i o stosunkowo niskiej wartości, które wymagały ponoszenia znacznych kosztów ich utrzymania przy jednocześnie niskich wpływach z czynszów za ich wynajem. Sporządzane przez gminy wymagane ustawowo plany sprzedaży lokali, określone w wieloletnich programach gospodarowania zasobem mieszkaniowym, generalnie nie były realizowane w planowanych wielkościach.

Za dobre praktyki należy uznać prowadzenie w 22 gminach (92% objętych kontrolą) monitoringu wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi przez gminy z udzieleniem bonifikaty. NIK zwróciła jednak uwagę na niską skuteczność windykacji bonifikat podlegających zwrotowi, bowiem w skontrolowanych gminach wyegzekwowano jedynie 11% kwot objętych dochodzeniem.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zarządcy **gospodarujący zasobami najstarszych budynków komunalnych** nie podejmowali skutecznych działań dla zahamowania procesu ich dekapitalizacji, a także dla poprawy warunków życia mieszkańców. W komunalnym zasobie mieszkaniowym występuje najwięcej budynków najstarszych, znajdujących się w złym stanie technicznym, niedostatecznie wyposażonych i niespełniających obowiązujących norm mieszkaniowych. Niski standard istniejących zasobów powoduje konieczność wycofania z eksploatacji do 2020 r. ok. 200 tys. lokali mieszkalnych. Utrzymywanie obiektów budowlanych w nieodpowiednim stanie technicznym zagraża życiu lub zdrowiu ludzi oraz bezpieczeństwu mienia. Plany modernizacji i remontów obiektów budowlanych nie są dostosowane do potrzeb wynikających z ich stanu technicznego. Postępująca degradacja i uszczuplanie zasobów wobec niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych budzi obawy mieszkańców co do gospodarności i prawidłowości działania władz publicznych, a jednocześnie wskazuje na potrzebę poszukiwania skutecznych rozwiązań tego problemu.

Niedobory lokali socjalnych o niskim standardzie to także zagrożenie dla samorządowych finansów, w postaci konieczności wypłaty odszkodowań właścicielom mieszkań i domów, związanej z niemożnością wykonania wyroków eksmisyjnych. Na szczególne więc uznanie zasługują działania gmin dotyczące monitorowania wykorzystania posiadanych lokali, monitorowania i likwidacji pustostanów, a także wszelkie działania zmierzające do redukcji zadłużenia najemców gminnych lokali np. dzięki możliwości odpracowania długu poprzez wykonywanie prac na rzecz wspólnoty. Rozwiązanie takie jest cenne, szczególnie w przypadku zwiększonego bezrobocia na danym terenie.

Wciąż poprawy wymaga korelacja stawek gminnych czy miejskich czynszów z nakładami ponoszonych przez samorządy na remonty substancji mieszkaniowej, która wymaga często pilnych i planowych działań. Kolejna kontrola NIK pokazuje, że plany remontów zazwyczaj nie odzwierciedlały faktycznych potrzeb i niejednokrotnie były działaniami o charakterze interwencyjno-doraźnym.

Gospodarka komunalna polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej i obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zadaniami użyteczności publicznej są zadania własne gminy, określone ustawą o samorządzie gminnym. Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jst m.in. w formie spółek prawa handlowego. Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich tylko w przypadkach określonych ustawą o gospodarce komunalnej. Najwyższa Izba Kontroli nie oceniła pozytywnie żadnej z 10 objętych kontrolą **spółek miejskich funkcjonujących na terenie województwa łódzkiego** z większościowym udziałem samorządu gminnego. Trzy spółki oceniono negatywnie. Natomiast oceną pozytywną, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, objęto sześć spółek. Do dobrych praktyk można zaliczyć działania w obszarze kontroli wewnętrznej i właścicielskiej. Prezydent

Bełchatowa ustanowił czytelne zasady w sferze kontroli właścicielskiej, gdzie określono i realizowano przyjętą politykę właścicielską oraz funkcjonował system zapewniający skuteczne monitorowanie i przeprowadzanie rzetelnej oceny działalności spółek komunalnych w ramach funkcjonującego od roku 2004 w urzędzie Systemu Zarządzania Jakością.

Skontrolowane przez NIK **inwestycje gminne w województwie łódzkim** przyczyniły się do poprawy jakości życia mieszkańców. Wszystkie były zaplanowane. Gminy inwestowały w takich dziedzinach, jak: budowa i modernizacja odcinków dróg lokalnych, budowa wodociągów i kanalizacji, budowa szkół, sali gimnastycznych, boisk i przychodni lekarskich, zmiana źródeł ogrzewania budynków użyteczności publicznej, zakup wozów asenizacyjnych czy sprzętu rehabilitacyjnego. NIK zauważyła, że w kontrolowanych gminach nie podejmowano kompleksowych działań w celu przygotowania terenów oraz infrastruktury na rzecz budownictwa mieszkaniowego oraz działalności przemysłowej. Tego typu zadania prorozwojowe nie były ujęte w planach wieloletnich, pomimo że stanowią zadania własne gmin. Planowano natomiast zadania co prawda ważne, ale niewymagające dużego zaangażowania finansowego, co było konsekwencją ograniczeń finansowych gmin.

Według ustaleń kontroli **realizacja zadań w zakresie gospodarki przestrzennej przez samorządy województwa podkarpackiego w latach 2009–2012** niski wzrost powierzchni gmin, objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, oraz nieaktualizowanie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego świadczą o niewystarczającym działaniu gmin na rzecz racjonalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego. Przyjęte rozwiązania prawne, oparte na braku obowiązku sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, spowodowały istnienie obszarów gmin pozbawionych w całości lub częściowo dyspozycji dotyczących sposobu ich zagospodarowania. W takiej sytuacji, w kontrolowanych jednostkach, proces planistyczny ograniczał się w większości przypadków tylko do stosowania przepisów ustawy opizp w konkretnych postępowaniach administracyjnych bez określania i realizowania aktualnej polityki przestrzennej. Sprowadzało się to do przygotowywania planów miejscowych obejmujących niewielki obszar oraz wydawania decyzji o warunkach zabudowy, głównie na potrzeby inwestorów zamierzających zagospodarować swoją własność, a nie do realizacji określonej przez radę gminy polityki przestrzennej gminy.

Obszarem, w którym plany zagospodarowania przestrzennego są niezwykle istotne dla życia obywateli, są tereny o zwiększonym zagrożeniu powodziowym. Realizacja zadań własnych gmin, dotyczących kształtowania przestrzeni na terenach zagrożonych powodzią, w tym ustanawiania szczególnych warunków lokalizacji inwestycji oraz ograniczania zabudowy tych terenów, nie była prawidłowa i skuteczna. Planami miejscowymi objęto jedynie 12% powierzchni gmin, które zagrożone są wystąpieniem powodzi. Dopuszczano też do zabudowy terenów zagrożonych powodzią, bez stosowania jakichkolwiek ograniczeń, co może wpłynąć na wystąpienie strat materialnych i zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi w przypadku powodzi.

Należy podkreślić, że żadna z obowiązujących regulacji prawnych, w tym ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie obliguje gmin do ujmowania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego szczególnych warunków lokalizacji inwestycji, w tym ograniczania zabudowy na terenach zagrożonych powodzią. Choć niektóre gminy – nie mając takiego obowiązku – wskazują takie ograniczenia zabudowy w swoich planach, działając na własną rękę, co zaliczyć należy do dobrych praktyk.

Zdaniem NIK obowiązkiem organów samorządu terytorialnego powinno być ujmowanie ww. zapisów we wszystkich miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, dotyczących terenów zagrożonych powodzią.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła również **proces lokalizacji lądowych farm wiatrowy**ch w Polsce. Władze gmin decydowały o lokalizacji farm wiatrowych, ignorując społeczne sprzeciwy. Budową wielu elektrowni wiatrowych zainteresowane były pełniące funkcje lub zatrudnione w gminach osoby, na których ziemi farmy powstały. Zgody lokalnych władz na lokalizację elektrowni wiatrowych zostały w większości przypadków uzależnione od przekazania na rzecz gminy darowizn przez firmy budujące elektrownie lub sfinansowania przez nie dokumentacji planistycznej. NIK uważa, że proces powstawania farm przebiegał często w warunkach zagrożenia konfliktem interesów i brakiem przejrzystości.

NIK podczas kontroli **regulowania stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne** stwierdziła, że właściciele prawie jednej piątej takich nieruchomości nie mogą liczyć na szybkie uzyskanie od gmin odszkodowania. Dzieje się tak z powodu nieuregulowanego statusu prawnego tych nieruchomości lub braku stosownych wpisów w księgach wieczystych. Przewlekle prowadzone postępowania odszkodowawcze sprawiają, że byli właściciele na wypłaty odszkodowań muszą czekać od kilku miesięcy do roku, a w skrajnych przypadkach – nawet od 4 do 10 lat. Taka opieszałość może podważać zaufanie do instytucji publicznych.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. Regulowanie stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne (P/13/015/KAP)
2. *Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych* (P/13/189/LWR)
3. *Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie łódzkim (P/13/160/LLO)*
4. *Wybrane zagadnienia funkcjonowania Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego w Katowicach* (I/14/010/LKA)
5. *Wybrane aspekty funkcjonowania spółek z udziałem Miasta Gliwice* (S/14/002/LKA)
6. *Modernizacja linii kolejowej Warszawa – Łódź, etap II Lot B wraz z przygotowaniem terenu pod inwestycję w obrębie projektowanego nowego dworca Łódź-Fabryczna* (S/14/004/LLO)
7. *Gospodarowanie zasobami najstarszych budynków komunalnych* (P/14/032/KIN)
8. *Realizacja inwestycji gminnych w województwie łódzkim* (P/14/094/LLO)
9. *Sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym* (P/14/097/LOL)
10. *Wykonywanie przez wybrane gminy obowiązku zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych* (P/14/104/LPO)

Regulowanie stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne

Departament Administracji Publicznej

P/13/015

CEL OGÓLNY

Ocena działań wójtów w zakresie regulowania stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne, a w szczególności działań na rzecz:

- ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności takich nieruchomości,
- zaspokojenia roszczeń ich byłych właścicieli (użytkowników wieczystych),
- zapewnienia rzetelności, ujętych w dokumentacji urzędu gminy, danych o tych nieruchomościach, tj. ich stanie faktycznym i prawnym, liczbie, a także powierzchni.

Celem kontroli była również ocena skutków nieuregulowania przez wójtów stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne oraz nieujawnienia prawa własności gmin w księgach wieczystych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w 20 urzędach gmin położonych na terenie pięciu województw (po cztery urzędy gmin z terenu województw: mazowieckiego, śląskiego, opolskiego, warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego). Wyboru jednostek do kontroli dokonano w sposób losowy. Wybrano gminy podmiejskie, położone w pobliżu dużych miast.

KONTEKST PRAWNO--EKONOMICZNY

Nieruchomości zajęte pod drogi stanowią szczególny rodzaj nieruchomości, który pełni służebną rolę w stosunku do pozostałych. Bez dróg nie byłoby możliwe wzajemne powiązanie komunikacyjne obiektów znajdujących się na określonym obszarze. Dlatego też organom państwowym i samorządowym przypisany został obowiązek tworzenia i utrzymania dróg. Nieruchomości gruntowe zajęte pod drogi publiczne, pod względem prawnym powinny być traktowane tak samo jak wszystkie inne nieruchomości. Dotyczy to w szczególności: prawnego ustalenia granic nieruchomości; uregulowania własności gruntu zajętego pod drogi poprzez założenie ksiąg wieczystych i ujawnienie w nich prawa własności oraz właściwego podziału na działki ewidencyjne, prawidłowego obliczenia powierzchni oraz dokonania aktualnych i poprawnych zapisów w ewidencji gruntów i budynków.

Uregulowanie stanu prawnego gruntów pod drogami publicznymi może odbywać się poprzez wywłaszczenie (cel publiczny), a także w trybie szczególnym (ustawa – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną).

SYNTEZA

Właściciele prawie jednej piątej nieruchomości zajętych pod drogi gminne nie mogą liczyć na szybkie uzyskanie od gmin odszkodowania. Dzieje się tak z powodu nieuregulowanego statusu prawnego tych nieruchomości lub braku stosownych wpisów w księgach wieczystych. Przewlekle prowadzone postępowania odszkodowawcze sprawiają, że byli właściciele na wypłaty odszkodowań muszą czekać od kilku miesięcy do roku, a w skrajnych przypadkach – nawet od 4 do 10 lat. Taka opieszałość podważa zaufanie do instytucji publicznych. Za nieprawidłowy NIK uznała m.in. brak

rzetelnych danych o liczbie i powierzchni nieruchomości zajętych pod drogi gminne i o ich stanie prawnym. Nie uregulowano również stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne lub nie ujawniono w księgach wieczystych prawa własności. Nienależycie prowadzona była ewidencja dróg gminnych. Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad przekazywano informacje o drogach publicznych zawierające nierzetelne dane. Niezgodnie z ustawowymi wymogami lub nierzetelnie przeprowadzano inwentaryzację gruntów zajętych pod drogi gminne. Postępowania dotyczące ustalenia wysokości odszkodowań za nieruchomości przejęte pod drogi prowadzone były długotrwale.

DOBRE PRAKTYKI

Informowanie byłych właścicieli przez wójta jednej z gmin, z własnej inicjatywy, o możliwości ubiegania się o odszkodowanie. Ustalenie przez radę gminy dla wszystkich byłych właścicieli jednakowej stawki za 1 m^2 przyjętych nieruchomości pod drogi.

WNIOSKI POKONTROLNE

NIK wnioskowała m.in. o przyspieszenie wypłat odszkodowań byłym właścicielom, ustalenie faktycznej liczby i powierzchni nieruchomości zajętych pod drogi gminne oraz ustalenie, które z nich wymagają uregulowania stanu prawnego lub ujawnienia prawa własności gminy w księgach wieczystych. Ponadto w opinii NIK niezbędna jest aktualizacja ewidencji dróg gminnych oraz przekazywanie prawdziwych danych do GDDKiA i zapewnienie spójności danych zawartych w różnych ewidencjach (nieruchomości, dróg, księgowej).

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

NIK skierowała dwa zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w zakresie przeprowadzenia inwentaryzacji niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości.

Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych

Delegatura we Wrocławiu

P/13/189

CEL OGÓLNY

Ocena przestrzegania przez właściwe organy administracji publicznej ograniczeń związanych z lokalizacją i budową lądowych farm wiatrowych, ze szczególnym uwzględnieniem respektowania zasad zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska przyrodniczego i ograniczenia uciążliwości lądowych farm wiatrowych dla mieszkańców, a w szczególności:

- przestrzegania procedur związanych z uchwalaniem przez rady gmin dokumentów w zakresie zagospodarowania przestrzennego oraz wydawaniem przez wójtów i burmistrzów decyzji dotyczących lokalizacji farm wiatrowych;
- realizacji wymogu dotyczącego zapewnienia transparentnego, przewidzianego prawem, udziału społeczności lokalnej w uchwalaniu planów zagospodarowania przestrzennego oraz w postępowaniach administracyjnych związanych z lokalizacją i budową farm wiatrowych;
- zgodności z prawem wydawanych przez starostów decyzji dotyczących budowy farm wiatrowych;
- zgodności z prawem wydawanych przez inspektorów nadzoru budowlanego decyzji – pozwoleń na użytkowanie farm wiatrowych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto łącznie 66 jednostek, w tym 28 urzędów gmin, 19 starostw powiatowych oraz 19 powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Rozwój energetyki wiatrowej determinowany jest przez występujące w danym regionie zasoby energetyczne wiatru, które są podstawowym kryterium wyboru lokalizacji farmy. Lokalizacja ta następuje w oparciu o przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a podstawowym dokumentem, za pomocą którego gminy kształtują porządek przestrzenny na swoim terenie, jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W przypadku braku takiego planu, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Gmina, sporządzając plan miejscowy, związana jest ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Elektrownie wiatrowe budowane są wyłącznie po uzyskaniu pozwolenia na budowę, wydanego przez właściwego starostę, w oparciu o przepisy prawa budowalnego. Pozwolenie to udzielane jest na wniosek inwestora, do którego załączana jest m.in. decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawana przez organ gminy. Nadzór w zakresie budowy i oddawania takich obiektów do użytkowania, określony został w przepisach ustawy Prawo budowlane i powierzony organom nadzoru budowlanego.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła proces powstawania lądowych farm wiatrowych w Polsce. Władze gmin decydowały o ich lokalizacji, ignorując społeczne sprzeciwy. Budową wielu elektrowni wiatrowych zainteresowane były pełniące funkcje lub zatrudnione w gminach osoby, na których ziemi farmy powstały. Zgody lokalnych władz na lokalizację elektrowni wiatrowych zostały w większości przypadków uzależnione od przekazania na rzecz gminy darowizn przez firmy budujące elektrownie lub sfinansowania przez nie dokumentacji planistycznej.

NIK uważa, że proces powstawania farm przebiegał często w warunkach zagrożenia konfliktem interesów, brakiem przejrzystości i podejrzeniem o występowanie mechanizmów korupcjogennych. Niedookreślone dla tego rodzaju działalności gospodarczej prawodawstwo, a także niejednolita doktryna i orzecznictwo, nie gwarantowały w dostatecznym stopniu lokalizowania i budowy elektrowni wiatrowych w sposób bezpieczny dla środowiska i zarazem ograniczający uciążliwość farm dla osób zamieszkałych w ich sąsiedztwie.

Żadna ze skontrolowanych gmin, nawet w sytuacji licznych protestów dotyczących lokalizacji farm wiatrowych, nie zdecydowała się na zorganizowanie referendum w tej sprawie. Decyzje w imieniu społeczności lokalnych podejmowane były wyłącznie na sesjach rad gmin przez radnych. W części gmin (ok. 30%) elektrownie wiatrowe lokalizowane były na gruntach należących do osób, które jednocześnie uczestniczyły w podejmowaniu bądź podejmowały decyzje co do miejsca inwestycji. W zdecydowanej większości skontrolowanych gmin (ok. 80%) zgoda organów gmin na lokalizację elektrowni wiatrowych była uzależniona od sfinansowania przez inwestorów dokumentacji planistycznej lub przekazania na rzecz gminy darowizny. Organy podatkowe części skontrolowanych gmin – z jednej strony, a inwestorzy – z drugiej, w sposób odmienny interpretowali podstawę opodatkowania elektrowni wiatrowych podatkiem od nieruchomości.

Ponadto w przepisach z zakresu prawa budowlanego elektrownie wiatrowe nie zostały przypisane do żadnej kategorii obiektów budowlanych, co powodowało rozbieżności w ich interpretacji i stosowaniu. Przepisy prawa w Polsce nie określały w jednostkach długości bezpiecznego usytuowania elektrowni wiatrowych w środowisku naturalnym, zaś służby dozoru technicznego nie interesowały się bezpieczeństwem funkcjonowania urządzeń technicznych elektrowni wiatrowych.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

Do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie:

- nowelizacji art. 55 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, poprzez wprowadzenie wymogu uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie elektrowni wiatrowej przed przystąpieniem do jej użytkowania;
- uzupełnienia załącznika nr 1 do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, poprzez dokonanie klasyfikacji elektrowni wiatrowej według kategorii obiektu budowlanego, współczynnika kategorii obiektu (k), współczynnika wielkości obiektu (w);
- nowelizacji art. 25a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w celu wprowadzenia odpowiedzialności radnych za naruszenie tego przepisu;
- określenia dopuszczalnej odległości lokalizacji farm wiatrowych od siedlisk i zabudowań ludzkich;
- nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2012 r. w sprawie rodzajów urządzeń technicznych podlegających dozorowi technicznemu poprzez objęcie tym nadzorem funkcjonujących farm wiatrowych.

Do Ministra Środowiska o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie:

- zmiany rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, poprzez określenie dopuszczalnych poziomów hałasu infradźwiękowego w środowisku;
- określenia metodologii oceny poziomu hałasu emitowanego przez elektrownie wiatrowe w czasie ich optymalnej eksploatacji.

ZAWIADOMIENIA ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

O istotnych wynikach kontroli NIK poinformowała Prokuratora Rejonowego w Lipsku (woj. mazowieckie), Prokuratora Rejonowego w Jarosławiu (woj. podkarpackie) i Delegaturę Centralnego Biura Antykorupcyjnego we Wrocławiu, przekazując tym organom stosowną dokumentację w celu jej wykorzystania w prowadzonych postępowaniach, dotyczących ujawnienia ewentualnych niezgodności z prawem rozstrzygnięć administracyjnych z zakresu lokalizacji i budowy lądowych farm wiatrowych.

Ponadto, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, NIK przygotowała:

- trzy powiadomienia – w trybie art. 62a ustawy o NIK – do: Wojewody Wielkopolskiego (w sprawie gminy Babiak), Wojewody Zachodniopomorskiego (w sprawie gminy Darłowo) oraz do Starosty Konińskiego (w sprawie gminy Kleczew) odnośnie do lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych na terenie wzmiankowanych wyżej gmin;
- jedno zawiadomienie, skierowane do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w sprawie ewentualnego popełnienia wykroczenia w związku z naruszeniem przepisów ustawy Prawo budowlane, w związku z kontrolą gminy Laszki.

Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie łódzkim

Delegatura w Łodzi

P/13/160

CEL OGÓLNY

Ocena działalności wybranych gminnych spółek komunalnych województwa łódzkiego w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych, a także sposobu sprawowania nadzoru właścicielskiego przez gminy (wybrane Miasta) w latach 2010–2013 (I półrocze).

ZAKRES PODMIOTOWY

Pięć urzędów gmin(miast) z terenu województwa łódzkiego oraz dziesięć należących do nich spółek komunalnych.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Dotychczasowe badania NIK wskazują m.in. na: nieprawidłowości w tworzeniu i funkcjonowaniu spółek komunalnych (np. wysokie opłaty za usługi komunalne, przy jednoczesnym nieprzestrzeganiu ograniczeń w wynagradzaniu członków zarządu), nieprzejrzystość w powoływaniu członków zarządów i rad nadzorczych oraz brak nadzoru właścicielskiego.

Z analiz wynika również, że samorządy gminne, angażując środki publiczne, powoływały spółki i przystępowały do spółek prowadzących działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej, naruszając ograniczenia prowadzenia takiej działalności przez gminę ustalone art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym i art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej. Spółki te nie osiągały zadowalających wyników ekonomicznych, często generowały straty w działalności. Ponadto, ponosiły dodatkowe, nieuzasadnione koszty, związane m.in. z zakupami usług doradczych lub z utrzymaniem organów tych spółek, tj. zarządów i rad nadzorczych.

W świetle ustawy o gospodarce komunalnej, gospodarka komunalna polega na realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych, szczególnie o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Gospodarka komunalna może być prowadzona przez gminy w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego.

SYNTEZA

W województwie łódzkim spółki komunalne zaspokajały zbiorowe potrzeby wspólnot samorządowych, ale prowadziły dodatkowo działalność poza sferą użyteczności publicznej oraz nie wykazywały należytej staranności o wyniki ekonomiczno-finansowe i efektywność funkcjonowania. Generalnie spółki te mają trudności z dostosowaniem się do zmieniających się warunków rynkowych.

Samorząd powinien koncentrować swą aktywność na wykonywaniu zadań publicznych, a podejmowanie przez gminy działalności gospodarczej powinno być zawsze uzasadnione realizacją ustawowych zadań, a za koniecznością podjęcia musi przemawiać ważny interes publiczny. Nieuzasadnione wykraczanie przez spółki miejskie poza sferę użyteczności publicznej, bądź prowadzenie działalności, która może być z powodzeniem realizowana przez podmioty prywatne, może rodzić nieuzasadnione ryzyko naruszenia zasad wolnej konkurencji w obrocie gospodarczym, poprzez nieuprawnione uprzywilejowanie tych podmiotów w zakresie ulg i zwolnień, czy też ich faworyzowanie przy dostępie do kontraktów, zamówień lub informacji o znaczeniu ekonomicznym, będących w gestii władz samorządowych.

Największe zastrzeżenia NIK budził nadzór właścicielski, który w wielu obszarach był prowadzony nierzetelnie. Miał on charakter pasywny i często sprowadzał się do czynności formalnych, tj. powoływania i odwoływania członków organów spółek oraz zatwierdzania rocznych sprawozdań z działalności. W jednym przypadku złe zarządzanie, niegospodarność i spóźnione lub brak działań właścicielskich spowodowały postawienie spółki w stan upadłości.

Generalnie, w urzędach nie opracowano czytelnych zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego, w tym sposobu prowadzenia nadzoru merytorycznego i ekonomiczno-finansowego wobec spółek. Samorządy nie podjęły wystarczających działań celem zbycia (bądź likwidacji) udziałów w spółkach przynoszących straty. Żadne z kontrolowanych miast nie podjęło też próby systemowego podejścia do prywatyzacji spółek miejskich.

Wybierani członkowie rad nadzorczych spełniali co prawda ustawowe wymogi, jednakże ich wybór w spółkach należących w całości lub w części do gmin miał charakter uznaniowy – polegał na wskazywaniu kandydatów przez prezydentów miast. Wybór nie był poprzedzany np. udokumentowanym postępowaniem kwalifikacyjnym, umożliwiającym wybór najlepszej osoby. Znamienne jest, iż żaden z kontrolowanych organów nie postrzegał braku takich postępowań jako wady. Zdaniem NIK dobra praktyka wymaga, aby w urzędach wdrożono czytelne zasady i kryteria wyboru członków rad nadzorczych.

NIK wniosła też uwagi w zakresie powszechnie występującego zjawiska, polegającego na łączeniu w spółkach miejskich funkcji prezesa/członka zarządu ze stanowiskiem dyrektora generalnego/technicznego/ekonomicznego itp. Konstruowanie umów o pracę z podwójnie określonymi stanowiskami, w rzeczywistości tożsamymi, stanowi raczej rodzaj złej praktyki, mogącej działać na szkodę spółki w przypadku wystąpienia roszczeń pracowniczych, skutkujących odszkodowaniami o znacznej wartości (biorąc pod uwagę poziom wynagrodzeń członków zarządu).

Najwyższa Izba Kontroli nie oceniła pozytywnie żadnej z 10 objętych kontrolą spółek miejskich funkcjonujących na terenie województwa łódzkiego z większościowym udziałem samorządu gminnego. Trzy spółki oceniono negatywnie. Natomiast oceną pozytywną, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, objęto sześć spółek. W jednym przypadku zastosowano ocenę opisową.

NIK negatywnie oceniła funkcjonowanie spółek w części dotyczącej prowadzonej działalności. We wszystkich 5 skontrolowanych gminach miejskich stwierdzono prowadzenie przez spółki działalności poza sferą użyteczności publicznej lub stworzenie warunków do takiej działalności z naruszeniem ustawowych ograniczeń wynikających z ustawy o gospodarce komunalnej.

Efektywność gospodarowania połowy spółek miejskich, działających w strukturze pięciu gmin miejskich województwa łódzkiego objętych kontrolą, nie była zadowalająca. W latach 2010–2012 ujemny wynik finansowy wykazywało 18 z 36 Spółek miejskich z udziałem większościowym gmin.

DOBRE PRAKTYKI

Kontrola wewnętrzna i właścicielska. Prezydent Bełchatowa ustanowił czytelne zasady w sferze kontroli właścicielskiej działań podległego urzędu, gdzie określono i realizowano przyjętą politykę właścicielską oraz funkcjonował system zapewniający skuteczne monitorowanie i przeprowadzanie rzetelnej oceny działalności spółek komunalnych w ramach funkcjonującego od roku 2004 w urzędzie Systemu Zarządzania Jakością według normy ISO 90001:2001. Ponadto w Bełchatowie dobrą praktyką było obejmowanie corocznym audytem spółki MZK Sp. z o.o., w zakresie rozliczenia dopłat rekompensat za realizację świadczenia usług publicznych w komunikacji miejskiej autobusowej na terenie miasta. Raporty z tego audytu za lata 2010–2012 nie wykazały nieprawidłowości w zakresie rozliczenia rekompensat przekazanych przez miasto i zostały przyjęte bez uwag przez Prezydenta Miasta.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Wnioski pokontrolne sformułowane wobec samorządów:

- doprowadzenie do określenia zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego wobec spółek z udziałem samorządu, w tym zapewniających skuteczne monitorowanie i przeprowadzanie rzetelnej oceny działalności spółek komunalnych;
- określenie polityki właścicielskiej wobec nadzorowanych spółek;
- podjęcie inicjatyw zmierzających do sprywatyzowania spółek działających poza sferą użyteczności publicznej.

ZAWIADOMIENIA ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Do prokuratury, dotyczące:

- ujawnienia faktów uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa z art. 587 § 1 ksh, polegającego na poświadczeniu przez prezesa spółki w oświadczeniu złożonym do Krajowego Rejestru Sądowego nieprawdziwych danych o wniesionym kapitale założycielskim, w związku z rejestracją spółki (Pabianice) – dochodzenie umorzone z uwagi na przedawnienie karalności (postanowienie z 18.06.2014 r.);
- podejrzenia popełnienia przez prezesa zarządu spółki czynu określonego w art. 79 pkt 4 ustawy o rachunkowości polegającego na niezłożeniu we właściwym rejestrze sądowym rocznych sprawozdań finansowych, a także sprawozdań z działalności, tj. niewywiązaniu się z obowiązku nałożonego w art. 69 ust. 1 w zw. z art. 49 ust. 1 powołanej ustawy (Skierniewice) – Urząd Skarbowy w Skierniewicach skierował akt oskarżenia do sądu;
- podejrzenia przestępstwa wyrządzenia spółce (przez osoby zobowiązane na podstawie przepisów ustawy do zajmowania się sprawami majątkowymi spółki) szkody majątkowej (Łódź), tj. czyn określony w art. 296 § 1 kodeksu karnego.

Do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych – zawiadomienie o udzieleniu przez spółkę zamówienia publicznego z naruszeniem ustawy pzp (Skierniewice).

Do Sądu Rejonowego Wydziału Gospodarczego Krajowego Rejestru Sądowego – zawiadomienie o naruszeniu przez zarząd spółki obowiązków określonych w art. 188 § 1 ksh, poprzez zaniechanie prowadzenia księgi udziałów (tj. czyn określony w art. 594 § 1 pkt 2 ksh) i art. 233 § 1 ksh, poprzez niezwołanie zgromadzenia wspólników w celu powzięcia uchwały dotyczącej dalszego istnienia spółki w związku z wystąpieniem straty przewyższającej sumę kapitałów zapasowego i rezerwowego oraz połowy kapitały zakładowego (tj. czyn określony w art. 594 § 1 pkt 3 ksh) (Skierniewice) – postanowienie sądu z 26.08.2014 r. o ukaraniu Prezesa Zarządu karą grzywny.

Wybrane zagadnienia funkcjonowania Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego w Katowicach

Delegatura w Katowicach

I/14/010

CEL OGÓLNY

Ocena wybranych aspektów funkcjonowania Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego w Katowicach, jego nadzoru nad realizacją zlecanych zadań oraz poszanowania praw i zbiorowych interesów pasażerów.

ZAKRES PODMIOTOWY

Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego w Katowicach.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Główne podstawy prawne utworzenia KZK GOP zawiera rozdział 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594) ze zm., której art. 69 ust. 2 stwierdza, że w zakresie zadań zleconych związkowi zgromadzenie wykonuje kompetencje przysługujące radzie gminy. W okresie działalności KZK GOP pozostawiał gminom członkowskim w praktyce jedynie decyzję – pozostać w Związku i przekazać żądaną sumę dotacji lub wystąpić z KZK GOP, pozostawiając mu określoną w statucie część składników majątkowych. Statut nie określa procedur negocjacyjnych ani obowiązku zatwierdzania sprawozdań przez rady gmin przed udzieleniem dotacji.

SYNTEZA

Ustalone nieprawidłowości, z uwzględnieniem ich istotności ze względu na skalę i charakter, polegały w szczególności na przygotowaniu i przeprowadzeniu przez Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego w Katowicach czterech postępowań przetargowych o udzielenie zamówień publicznych na wykonywanie usług autobusowego transportu publicznego na liniach komunikacji miejskiej w sposób utrudniający uczciwą konkurencję. Ograniczenie liczby potencjalnych wykonawców nastąpiło w wyniku takiego opisania przedmiotu zamówienia w specyfikacjach technicznych, że podmiotami mogącymi sprostać wymogom stawianym przez KZK GOP były jedynie transportowe spółki komunalne należące do gmin – członków Związku, tj. Przedsiębiorstwa Komunikacji Miejskiej sp. z o.o.: w Katowicach, w Sosnowcu i w Gliwicach.

Postępowanie takie naruszało zasadę uczciwej konkurencji, określoną w prawie zamówień publicznych. Powyższe wpłynęło na wzrost cen nabywanych usług przewozowych i tym samym na wielkość wydatków KZK GOP. M.in. w przypadku zawarcia umowy z konsorcjum trzech spółek komunalnych (PKM Sosnowiec, Katowice i Gliwice) obejmującej obsługę 181 linii autobusowych (ostatni z przedmiotowych przetargów), na uśrednionych warunkach cenowych oferowanych przez innych przewoźników, koszt świadczenia jej realizacji mógłby być niższy o nie mniej niż 440 mln zł. Z tytułu realizacji czterech umów zawartych w wyniku rozstrzygnięć przedmiotowych postępowań przetargowych KZK GOP do 31 lipca 2014 r. wydatkował 998.223.829,06 zł.

Początkowo KZK GOP zgrupował, w trzech przetargach przeprowadzonych na przełomie lat 2009/2010, linie do obsługi części aglomeracji górnośląskiej: centralnej (59 linii), wschodniej (48 linii) i zachodniej (32 linie). Wykonawcami, którzy jako jedyni złożyli oferty w tych trzech przetargach: były: PKM Katowice (linie części centralnej), PKM Sosnowiec (linie części wschodniej) oraz PKM Gliwice (linie części zachodniej). Następnie w 2013 r., Związek połączył w jednym pakiecie przetargowym 181 linii obsługiwanych dotychczas na podstawie 11 umów zawartych z różnymi przewoźnikami, w tym trzech umów zawartych w wyniku przedstawionych przetargów przeprowadzonych na przełomie lat 2009/2010. Przedmiotem zamówienia było wykonywanie usług autobusowego transportu publicznego w trzech rejonach, obsługiwanych wcześniej przez każdą z ww. spółek komunalnych. Nie dopuszczono jednak w tym postępowaniu możliwości składania ofert wariantowych lub częściowych, zobowiązując równocześnie wykonawcę – wg opisu przedmiotu zamówienia – do dysponowania 611 autobusami. Takie rozwiązanie w sposób oczywisty preferowało jedynego wykonawcę, jaki zgłosił się do tego postępowania przetargowego, tj. konsorcjum złożone z ww. trzech spółek komunalnych. Liczba oraz specyfikacje techniczne taboru, wymaganego SIWZ w przedmiotowych 4 postępowaniach przetargowych, odpowiadały liczbie i standardowi jakościowemu taboru, jakim dysponowały spółki komunalne.

Wymogi w zakresie jakości taboru, umożliwiły spółkom komunalnym oraz ich konsorcjum wykonywanie w badanym okresie usług przewozowych będącymi w ich dyspozycji pojazdami o niskim standardzie, charakteryzującymi się dużą awaryjnością, niespełniającymi norm ekologicznych, wykluczającymi przewóz osób na wózkach inwalidzkich oraz dzieci w wózkach. W latach 2010–2013 połowę taboru zaoferowanego przez ww. trzy spółki komunalne stanowiły pojazdy niebędące pojazdami niskopodłogowymi.

W latach 2010–2013, na podstawie sześciu uchwał Zgromadzenia KZK GOP, przyznających diety nieetatowym członkom Zarządu oraz przewodniczącemu, wiceprzewodniczącym oraz członkom zgromadzenia i komisji, wypłacono członkom organów KZK GOP łącznie brutto 1.292.394,00 zł. Środki finansowe wypłacone na podstawie uchwał przyznających diety nieetatowym członkom Zarządu oraz przewodniczącemu, wiceprzewodniczącym oraz członkom zgromadzenia i komisji (wydanych z naruszeniem prawa ze względu na brak w przepisach prawa podstaw uprawniających do takiego rozporządzenia środkami finansowymi Związku) zostały ponadto nieprawidłowo zakwalifikowane do przychodów otrzymywanych przez osoby wykonujące czynności związane z pełnieniem obowiązków społecznych lub obywatelskich. Skutkowało to zaniżeniem przychodów podlegających opodatkowaniu osób, które otrzymały w latach 2010–2013 ww. apanaże, o łączną kwotę 1.195.226,00 zł.

KZK GOP organizował dla swoich pracowników zajęcia sportowe. W tym celu wynajmował hale sportowe, podpisał umowy z trenerami organizującymi i przeprowadzającymi zajęcia sportowe (trener fitness i organizator zajęć) oraz ubezpieczył pracowników od następstw nieszczęśliwych wypadków w trakcie zajęć. Zajęcia te KZG GOP sfinansował ze środków przeznaczonych na zadania własne, co było niezgodne ze statutem KZK GOP, który stanowi, że zadaniem Związku jest wspólne zaspokajanie potrzeb gmin w zakresie lokalnego transportu zbiorowego oraz skorelowanych z nim innych usług publicznych. W okresie objętym kontrolą na zajęcia sportowe wydano 196.465,94 zł.

KZK GOP zapłacił 84.870,00 zł brutto za niewykonaną w pełni usługę – wyprodukowane wywiady i reportaże promujące Związek nie zostały bowiem wyemitowane na antenach telewizji. Ponadto KZK GOP udzielił kancelarii prawnej zamówienia publicznego na świadczenie stałej pomocy prawnej na kwotę 764.732,14 zł brutto w trybie zamówienia z wolnej ręki, mimo, że nie było podstaw prawnych do udzielenia zamówienia w tym trybie. Tym samym było to działanie nielegalne.

Nierzetelnie przygotowano SIWZ na wykonanie dofinansowanego ze środków Unii Europejskiej Projektu Śląskiej Karty Usług Publicznych (dalej ŚKUP), którego głównym celem było wdrożenie systemu informatycznego ułatwiającego realizację usług publicznych drogą elektroniczną oraz wspomagającego zarządzanie administracją publiczną w województwie śląskim. Ideą przedsięwzięcia było wprowadzenie systemu płatności elektronicznych za usługi dostarczane przez sektor finansów publicznych (w tym w zakresie poboru opłat za korzystanie z komunikacji miejskiej). W postępowaniu, w wyniku którego udzielono zamówienia publicznego na dostawę, wdrożenie i utrzymanie ww. systemu ŚKUP, KZK GOP nie zapewnił bowiem pomieszczenia o parametrach umożliwiających przeznaczenie do adaptacji na cele zapasowego centrum przetwarzania danych (serwerowni CPD2). W konsekwencji, mimo iż etap III projektu miał zostać wykonany do 9 stycznia 2013 r., a etap IV do 9 maja 2013 r., do dnia zakończenia kontroli (10 października 2014 r.) nie zrealizowano zadań objętych ostatnim z tych

etapów, tj. nie rozpoczęto m.in. wydawania kart ŚKUP. Tym samym zapłacona wykonawcy przez KZK GOP kwota brutto 51.078,3 tys. zł za realizację I i II etapu ŚKUP nie została spożytkowana nawet w zakresie umożliwienia pasażerom wnoszenia opłat za korzystanie z komunikacji miejskiej za pomocą karty ŚKUP. W tej sytuacji pasażer chcący skorzystać z przejazdu, gdy kupował bilet w autobusie u kierującego pojazdem, nadal nabywał go o najwyższym nominale, mimo iż nie podróżował w granicach administracyjnych trzech gmin (miast) lub do godziny jazdy od skasowania biletu (z uwzględnieniem przesiadek), tj. nie korzystał z zakresu usługi ustalonego dla najdroższych biletów.

WNIOSKI POKONTROLNE

- Zapewnienie przeprowadzania postępowań o udzielanie zamówień publicznych na usługi publicznego transportu zbiorowego z zachowaniem uczciwej konkurencji zgodnie z ustawą Pzp.
- Zapewnienie realizacji obowiązków płatnika zaliczek podatku dochodowego od osób fizycznych.
- Ustalenie w umowach z operatorami publicznego transportu zbiorowego metody rozpatrywania skarg i reklamacji składanych przez pasażerów oraz przyznawania ewentualnych odszkodowań wynikających z realizacji usług świadczonych w tym zakresie i zobowiązanie operatorów do stosowania przyjętych rozwiązań.
- Ustalenie planu finansowego z uwzględnieniem wszystkich wydatków dotyczących VAT.
- Podjęcie działań zapewniających rzetelne, zgodnie z warunkami umów, odbiory prac oraz dokonywanie płatności wyłącznie o odbiory potwierdzające pełne wykonanie zadań.

Wybrane aspekty funkcjonowania spółek z udziałem Miasta Gliwice

Delegatura w Katowicach

S/14/002

CEL OGÓLNY

Ocena wybranych aspektów funkcjonowania spółek z udziałem Miasta Gliwice w zakresie: przedmiotu prowadzonej działalności, obsadzania i wynagradzania ich organów oraz realizacji obowiązku upubliczniania niektórych informacji, a także w zakresie sprawowanego nadzoru nad tymi spółkami.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Miejski w Gliwicach (dalej UM Gliwice), pięć spółek z większościowym udziałem Miasta, tj.: Przedsiębiorstwo Remontów Ulic i Mostów S.A. (dalej PRUiM S.A.), Górnośląska Agencja Przedsiębiorczości i Rozwoju Sp. z o.o. (dalej GAPR Sp. z o.o.), Przedsiębiorstwo Składowania i Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. (dalej PSiUO sp. z o.o.), Zarząd Budynków Miejskich I TBS Sp. z o.o. (dalej ZBM I TBS Sp. z o.o.), Zarząd Budynków Miejskich II TBS Sp. z o.o. (dalej ZBM II TBS Sp. z o.o.) oraz spółka PRUiM-Mosty Sp. z o.o., w której 100% udziałów posiada PRUiM S.A.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Gospodarka komunalna polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego (jst) zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej i obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zadaniami użyteczności publicznej są zadania własne gminy, określone ustawą o samorządzie gminnym. Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jst, m.in. w formie spółek prawa handlowego. Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich tylko w przypadkach określonych ustawą o gospodarce komunalnej.

Przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie regulują w sposób szczególny kwestii wykonywania nadzoru właścicielskiego przez jednostki samorządu terytorialnego. Gminy często opracowują jednak uregulowania wewnętrzne dotyczące tej sfery lub też funkcjonują w gminach mniej lub bardziej sformalizowane zasady wykonywania nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi.

Do rad nadzorczych w spółkach z udziałem jst stosuje się przepisy Kodeksu spółek handlowych z zastrzeżeniem przepisów ustawy o gospodarce komunalnej. Ograniczenia w zajmowaniu stanowisk w organach spółek określa ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (dalej ustawa antykorupcyjna), a także ustawa o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (dalej ustawa kominowa), która jednocześnie wprowadza ograniczenia w zakresie wysokości wynagrodzenia, m.in. członków zarządów i rad nadzorczych spółek z udziałem jst.

Większość spółek komunalnych, w szczególności powstałych w celu realizacji zadań własnych gminy i zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, spełnia status podmiotów zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Spółki te są zarazem zobowiązane do udostępniania informacji publicznych w Biuletynie Informacji Publicznej, w zakresie określonym ustawą o dostępie do informacji publicznej.

SYNTEZA

Liczba spółek z udziałem Miasta Gliwice (większościowym lub mniejszościowym) wynosiła 19, z czego 13 spółek z udziałem większościowym Miasta posiadało udziały w kolejnych 16 innych spółkach (udziały te były większościowe lub mniejszościowe). Łącznie w badanym okresie funkcjonowało 35 spółek z udziałem bezpośrednim lub pośrednim Miasta.

W wyniku kontroli ustalono, że nadzór właścicielski nad spółkami prawa handlowego z udziałem Miasta Gliwice, w zakresie przestrzegania zasad wynagradzania oraz składania oświadczeń majątkowych osób zasiadających w organach spółek, sprawowany był właściwie w większości badanych spraw. W grudniu 2013 r. przyjęto zarządzeniem Prezydenta Miasta Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami prawa handlowego z udziałem Miasta Gliwice, które uporządkowały i ujednoliciły proces sprawowania nadzoru właścicielskiego. Korzystną i stabilną sytuację ekonomiczno-finansową posiadało 11 z 13 spółek z większościowym udziałem Miasta.

Istotne, systemowe nieprawidłowości stwierdzono w dwu spółkach – PRUiM S.A. oraz PRUiM-Mosty sp. z o.o. (w której PRUiM S.A. posiada 100% udziałów). Obie spółki prowadziły działalność komercyjną z naruszeniem art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, w związku z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, realizowaną poza obszarem gminy (w tym na terenie innych województw) oraz nie zaspokajającą zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej Miasta Gliwice. Prowadzenie ww. działalności było akceptowane przez Walne Zgromadzenie PRUiM S.A. oraz Zgromadzenie Wspólników PRUiM-Mosty. Ww. spółki niestosowały ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych przy udzielaniu zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 3 ust. 1 pkt 3 tej ustawy. Pozostałe ważniejsze nieprawidłowości przedstawiono poniżej.

DOBRE PRAKTYKI

Wdrożenie sformalizowanych zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami prawa handlowego z udziałem miasta, uporządkowało i ujednoliciło proces sprawowania nadzoru właścicielskiego, co wobec znacznej liczby spółek komunalnych jest działaniem poprawiającym skuteczność nadzoru.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Do Urzędu Miasta Gliwice o:

- podjęcie działań w celu zapewnienia prowadzenia działalności oraz aktywności gospodarczej spółek z udziałem Miasta z zachowaniem ograniczeń prowadzenia tej działalności przez gminę, określonych w ustawach o samorządzie gminnym i o gospodarce komunalnej, co dotyczy także zaangażowania kapitałowego tych spółek w innych podmiotach;
- podjęcie działań w celu wzmocnienia nadzoru właścicielskiego sprawowanego nad spółkami z większościowym udziałem Miasta Gliwice, w szczególności w zakresie właściwej realizacji przepisów ustaw: antykorupcyjnej, kominowej, o dostępie do informacji publicznej oraz Prawo zamówień publicznych.

Modernizacja linii kolejowej Warszawa – Łódź, etap II Lot B wraz z przygotowaniem terenu pod inwestycję w obrębie projektowanego nowego dworca Łódź-Fabryczna

Delegatura w Łodzi

S/14/004

CEL OGÓLNY

Ocena PKP PLK SA oraz Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju w zakresie przygotowań, finansowania i realizacji projektu „Modernizacja linii kolejowej Warszawa – Łódź, etap II Lot B, odcinek Łódź Fabryczna – Łódź Widzew ze stacją Łódź Fabryczna oraz budową części podziemnej dworca Łódź Fabryczna, przeznaczonej dla odprawy i przyjęć pociągów oraz obsługi podróżnych". Celem kontroli była również ocena działań podjętych przez Urząd Miasta Łodzi i PKP PLK SA, polegających na przygotowaniu terenu pod inwestycje w tym sprzedaż nieruchomości pod Bramę Miasta.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju oraz w PKP Polskich Liniach Kolejowych SA i Urzędzie Miasta Łodzi

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Projekt „Modernizacja linii kolejowej Warszawa – Łódź, etap II, lot B, odcinek Łódź Fabryczna – Łódź Widzew ze stacją Łódź Fabryczna oraz budową części podziemnej dworca Łódź Fabryczna, przeznaczonej do odprawy i przyjęć pociągów oraz obsługi podróżnych", realizowany jest w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 7.1.-24.2. Celem projektu jest zakończenie modernizacji linii kolejowej na trasie Warszawa Zachodnia – Łódź oraz budowa nowego zintegrowanego systemu komunikacji miejskiej i regionalnej połączonej z krajowym i międzynarodowym systemem kolejowym. Ponadto realizacja projektu przyczynić się ma do poprawy bezpieczeństwa ruchu kolejowego, korzystniejszego zagospodarowania przestrzeni miejskiej, poprawy stanu ochrony środowiska oraz wzmocnienia roli transportu kolejowego nad transportem kołowym. Brama Miasta w założeniach ma być reprezentacyjnym budynkiem i architektonicznym symbolem miasta Łodzi, który łączyć ma powstające Nowe Centrum Łodzi z historycznym Śródmieściem. Ma to być budynek, przez który będzie można przejść z podziemnego dworca kolejowego Łódź Fabryczna w kierunku ul. Piotrkowskiej.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, monitorowanie przez Ministerstwo Infrastruktury inwestycji w zakresie leżącym w kompetencjach ministra odpowiedzialnego za transport kolejowy, w tym w ramach nadzoru właścicielskiego nad PKP PLK SA (inwestorem projektu). Niedostateczny nadzór Ministerstwa dotyczył wykonywania przez Radę Nadzorczą PKP PLK SA powierzonych ustawowo zadań. W przypadku Polskich Linii Kolejowych SA NIK oceniła, że inwestycja w istotnym obszarze, warunkującym sprawną jej realizację, została przygotowana nierzetelnie. Wyniki kontroli wykazały, że brak informacji o niekorzystnych warunkach geologiczno-hydrologicznych na etapie składania oferty przyczynił się do błędnych założeń projektowych, finansowych i terminowych przez wykonawcę inwestycji.

Izba stwierdziła również nieprawidłowości w zakresie rzetelnego realizowania przez PKP PLK SA zadań inwestorskich. PKP PLK S.A. nie dochowała należytej staranności na etapie opracowania Programu Funkcjonalno-Użytkowego, bowiem nie ujęła w nim wyników badań gruntowo- wodnych na terenie budowy dla potrzeb posadowienia obiektów. W przypadku Urzędu Miasta Łodzi działania na rzecz przygotowania terenu – pod względem formalnoprawnym – pod budowę tzw. Bramy Miasta, a następnie w trakcie prowadzonego przetargu, prowadzone były nierzetelnie. W konsekwencji przedsięwzięcie obarczone było istotnymi ryzykami zagrażającymi jego prawidłowej realizacji. Decyzja Prezydent Miasta Łodzi o warunkach zabudowy nieruchomości, na której powstać miała Brama Miasta, zawierała ustalenia niezgodne z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach dla tego przedsięwzięcia, co mogło skutkować jej wzruszeniem w późniejszym czasie. Komisja przetargowa dokonała oceny wiarygodności finansowej oferenta na podstawie dokumentów, które nie potwierdzały w sposób należyty możliwości faktycznego zrealizowania przez niego inwestycji. Ponadto Komisja przetargowa wyłoniła nabywcę nieruchomości, mimo że koncepcja architektoniczna, stanowiąca załącznik do oferty na zakup nieruchomości, nie spełniała wymagań warunków przetargowych dotyczących maksymalnej wysokości zabudowy oraz zachowania określonych linii zabudowy, co powinno skutkować – zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami – zakończeniem postępowania wynikiem negatywnym. Izba negatywnie oceniła niepoinformowanie w trybie publicznym potencjalnych oferentów o możliwości udzielenia korzystnych warunków w zakresie zasad płatności i terminu zawarcia umowy ostatecznej. Izba negatywnie oceniła również zastosowany w warunkach przetargu i umowie przedwstępnej sposób zabezpieczenia interesu miasta w sytuacji nieuiszczenia przez oferenta ceny nabycia nieruchomości. Ponadto zdaniem NIK, niedoprowadzenie w odpowiednim czasie do uregulowania stanu prawnego jednej z działek niezbędnych do realizacji inwestycji stanowi zagrożenie jej terminowej realizacji, a w efekcie – utraty jej dofinansowania ze środków Unii Europejskiej

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

- Zawieranie w programach funkcjonalno-użytkowych wszelkich informacji i danych umożliwiających przygotowanie oferty adekwatnej do zamierzenia inwestycyjnego.
- Upublicznianie odpowiedzi udzielanych oferentom w przetargach na sprzedaż nieruchomości w sytuacjach, gdy odpowiedź ta powoduje uzupełnienie warunków postępowania przetargowego.

Gospodarowanie zasobami najstarszych budynków komunalnych

Departament Infrastruktury

P/14/032

CEL OGÓLNY

Ocena, czy działania zarządców nieruchomości komunalnych na rzecz utrzymania w dobrym stanie technicznym najstarszych budynków komunalnych, oddanych do użytkowania przed dniem 14 sierpnia 1961 r., zapewniły warunki bezpiecznego użytkowania, poprawę standardu ich wyposażenia i racjonalizację kosztów utrzymania.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w 22 podmiotach, tj.: u 21 zarządców nieruchomości gminnych (na terenie jednej gminy – w Bytomiu – u dwóch zarządców, ze względu na zmianę podmiotu w okresie objętym kontrolą) oraz w jednym przypadku, tj. Konstantynowie Łódzkim, niezbędne było przeprowadzenie tych działań również w urzędzie gminy.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

W zasobie komunalnym występuje najwięcej budynków najstarszych, znajdujących się w złym stanie technicznym, niedostatecznie wyposażonych i niespełniających obowiązujących norm mieszkaniowych. Niski standard istniejących zasobów mieszkaniowych, w tym zasobów komunalnych, powoduje konieczność wycofania z eksploatacji do 2020 r. ok. 200 tys. lokali mieszkalnych. Utrzymywanie obiektów budowlanych w nieodpowiednim stanie technicznym zagraża życiu lub zdrowiu ludzi oraz bezpieczeństwu mienia. Plany modernizacji i remontów obiektów budowlanych nie są dostosowane do potrzeb wynikających z ich stanu technicznego. Postępująca degradacja i uszczuplanie zasobów mieszkaniowych wobec niezaspokojonych potrzeb budzi obawy mieszkańców co do gospodarności i prawidłowości działania władz publicznych, a jednocześnie wskazuje na potrzebę poszukiwania skutecznych rozwiązań tego problemu.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zarządcy nie podejmowali skutecznych działań dla zahamowania procesu dekapitalizacji najstarszych budynków komunalnych, a także dla poprawy warunków życia w tych budynkach.

Wg stanu na dzień 31 grudnia 2010 r., skontrolowane podmioty zarządzały 9.238 budynkami stanowiącymi 100% własności gmin, w tym 6.953, tj. 75% zasobu, stanowiły najstarsze budynki. W badanym okresie jedynie w przypadku dwóch gmin zasób się zwiększył. W pozostałych przypadkach liczba budynków komunalnych uległa zmniejszeniu o 862 i wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r., wynosiła 8.376. W okresie objętym kontrolą, nie nastąpiła poprawa stanu technicznego użytkowanych budynków, a proces degradacji najstarszego zasobu nie został zahamowany. W badanym okresie do 90% wzrosła liczba najstarszych budynków zakwalifikowanych do różnego rodzaju napraw. Stały niedobór środków na remonty i modernizację budynków powodował pogarszanie się ich stanu technicznego, co w konsekwencji prowadziło do rezygnacji z przeprowadzania remontów, i konieczność podejmowania decyzji o wyłączeniu budynków z użytkowania poprzez rozbiórkę lub sprzedaż zdekapitalizowanych obiektów z zasobu mieszkaniowego gmin. Działania zarządców i gmin, podejmowane w celu poprawy stanu technicznego tych budynków, jak i odtworzenia zasobu poprzez prowadzenie nowych inwestycji mieszkaniowych, m.in. z udziałem środków Banku Gospodarstwa Krajowego, nie zrównoważyły skali degradacji i wyłączeń budynków z użytkowania. Sytuacja ta nabiera szczególnego znaczenia wobec stale rosnących w gminach niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach.

W okresie objętym kontrolą różnica między rzeczywistymi potrzebami remontowymi a możliwościami finansowymi gmin na utrzymanie zasobu w należytym stanie technicznym utrzymywała się na poziomie ok. 1 mld zł. Brak środków finansowych nie pozwalał na przeprowadzanie remontów w pełnym zakresie, a tym samym nie gwarantował utrzymania najstarszych budynków w stanie technicznym zapewniającym, bezpieczne dla życia i zdrowia osób użytkowanie obiektów.

Podmioty, którym gminy powierzyły zarządzanie zasobem budynków komunalnych, w tym budynków najstarszych, nie wywiązywały się w pełni z przyjętych zadań i nie realizowały niektórych obowiązków w zakresie prawidłowego utrzymania budynków w należytym stanie technicznym i bezpiecznego ich użytkowania. Wzrost kosztów zarządu i bieżącej eksploatacji budynków w kosztach ogólnych utrzymania zasobu powodował, że coraz mniejsze środki przeznaczane były na remonty. W okresie objętym kontrolą koszty te, w stosunku do ogólnych kosztów utrzymania zasobu, wzrosły z 70,4% w 2011 r. do 78,1% w 2013 r.

Działania podejmowane w zakresie remontów nie doprowadziły do poprawy stanu technicznego zasobu i standardu zamieszkiwania. Niedobór środków finansowych powodował brak realizacji pełnego zakresu robót wynikających z okresowych kontroli i przeglądów stanu technicznego budynków. Ponadto, plany remontowe nie były sporządzane na

podstawie zaleceń zawartych w protokołach z kontroli okresowych budynków, co stanowiło naruszenie postanowień rozporządzenia w sprawie użytkowania budynków. Dodatkowo, protokoły z okresowych kontroli stanu technicznego obiektów nie zawierały niektórych wymaganych prawem danych, nie pozwalając na rzetelne określenie stanu technicznego budynków.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

Wprowadzenie zmian w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, w zakresie:

- doprecyzowania obowiązku i formy dokumentowania oraz załączania do książek obiektów budowlanych wyników wszystkich dokonywanych przeglądów budynków i ich elementów;
- zobowiązania gmin do zatwierdzania planu remontów budynków komunalnych, sporządzanych przez zarządcę na podstawie rzetelnych i kompletnych protokołów kontroli okresowych oraz udokumentowanych przeglądów.

SYSTEMOWE

NIK sformułowała wnioski pokontrolne do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie konieczności wprowadzenia rozwiązań systemowych służących w szczególności:

- stworzeniu jednolitego systemu określania na poziomie krajowym rzeczywistych potrzeb remontowych w segmencie najstarszych budynków komunalnych, zobowiązującego zarządców do szacowania tych wielkości w wyznaczonych okresach;
- stworzeniu zasilanego środkami z budżetu państwa instrumentu finansowego (w miejsce wielu obecnie istniejących, rozproszonych i o niskiej efektywności i dostępności źródeł finansowych), wspierającego działania gmin (zarządców) w zakresie kompleksowych remontów i modernizacji najstarszego zasobu komunalnego, służącego poprawie stanu technicznego, bezpieczeństwa i warunków zamieszkiwania w tych obiektach.

Realizacja inwestycji gminnych w województwie łódzkim

Delegatura w Łodzi

P/14/094

CEL OGÓLNY

Celem kontroli była ocena legalności, gospodarności i rzetelności działalności gmin w zakresie planowania, przygotowania i realizacji zadań inwestycyjnych.

ZAKRES PODMIOTOWY

12 urzędów gmin województwa łódzkiego oraz dwie jednostki budżetowe, którym gminy powierzyły realizację zadań inwestycyjnych.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Inwestycje samorządu terytorialnego istotnie wpływają na warunki i jakość życia lokalnych społeczeństw. W odniesieniu do gmin inwestycje te mają na celu zaspokojenie zbiorowych potrzeb własnych wspólnot w newralgicznych obszarach (np. zaopatrzenie w wodę, oczyszczanie ścieków, unieszkodliwianie odpadów komunalnych, zapewnienie transportu). Z licznych sygnałów (prasowych, interpelacji radnych, skarg mieszkańców itp.) wynika, że inwestycje te są nierzetelnie planowane i realizowane, przez co opóźnia się ich zakończenie, a zaplanowane środki nie są wykorzystywane.

SYNTEZA

Tylko jedna na 12 skontrolowanych gmin otrzymała ocenę negatywną, co spowodowane było nieprawidłowościami w zakresie planowania wydatków inwestycyjnych (poprzez zaciąganie zobowiązań bez upoważnienia oraz zaciągnięcie zobowiązań z przekroczeniem zakresu upoważnienia), niewywiązywania się z obowiązków inwestora określonych w prawie budowlanym, jak i nierzetelności rozliczeń finansowych. Pozostałe 11 otrzymało ocenę pozytywną, mimo stwierdzonych nieprawidłowości. We wszystkich kontrolowanych urzędach jedynym kryterium wyboru ofert była cena, co spowodowało w sześciu przypadkach (na 37 zbadanych) niską jakość usług powodującą przerwanie robót, przeprowadzenie ponownej procedury wyboru wykonawcy, wydłużenie terminu wykonania inwestycji oraz (w trzech zadaniach) wyższy niż oczekiwano koszt realizacji.

Skontrolowane przez NIK inwestycje gminne przyczyniły się do poprawy jakości życia mieszkańców. Wszystkie były zaplanowane. Gminy inwestowały w takich dziedzinach, jak: budowa i modernizacja odcinków dróg lokalnych, budowa wodociągów i kanalizacji, budowa szkół, sal gimnastycznych, boisk i przychodni lekarskich, zmiana źródeł ogrzewania budynków użyteczności publicznej, zakup wozów asenizacyjnych czy sprzętu rehabilitacyjnego. NIK zauważyła, że w kontrolowanych gminach nie podejmowano kompleksowych działań w celu przygotowania terenów oraz infrastruktury na rzecz budownictwa mieszkaniowego i działalności przemysłowej. Tego typu zadania prorozwojowe nie były ujęte w planach wieloletnich, pomimo że stanowią zadania własne gmin. Planowano natomiast zadania co prawda ważne, ale niewymagające dużego zaangażowania finansowego, co było konsekwencją ograniczeń finansowych gmin.

Wydatki na cele inwestycyjne w budżetach gmin w latach 2010–2013 stanowiły od ok. 16% do ok. 45% (różnie w różnych gminach) wydatków ogółem. Gminy podejmowały skuteczne działania, aby część inwestycji dofinansować środkami zewnętrznymi, przy czym aby wnieść wymagany udział w projektach dofinansowywanych ze środków unijnych, zaciągały zobowiązania również w bankach.

Najczęściej powtarzające się nieprawidłowości w skontrolowanych 37 inwestycjach związane z niedopełnieniem obowiązków inwestora naruszały prawo budowlane, prawo zamówień publicznych oraz przepisy ochrony środowiska. We wszystkich kontrolowanych urzędach jedynym kryterium wyboru ofert wykonawców lub dostawców była cena. Niestety, czasem (w sześciu zadaniach) skutkowało to niską jakością usług wykonawcy, powodującą konieczność przerwania robót i ponownego przeprowadzenia procedury wyboru wykonawcy. Efektem było wydłużenie czasu realizacji (pięć przypadków) i zwiększenie kosztu (trzy przypadki). Gminy nie korzystały z możliwości stosowania w postępowaniach o zamówienia publiczne również pozacenowych kryteriów wyboru ofert, co w niektórych przypadkach było błędem.

Dodatkowym kosztem skutkował stwierdzony w kilku przypadkach brak powiązania planowania inwestycji z możliwościami finansowymi gmin. Gminy musiały porzucić realizację projektu, jednak poniosły już pewien koszt (np. dokumentacji projektowej).

NIK zauważyła, że w małych urzędach gminnych pracownicy wykonywali wiele różnorodnych zadań, często wykraczających poza ich przygotowanie zawodowe. Skutkowało to m.in. tym, że w pięciu gminach nie dochowano należytej staranności podczas przygotowania dokumentacji niezbędnej do realizacji inwestycji, np. nieprecyzyjnie opisano przedmiot zamówienia, powodując konieczność zmiany specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Zastrzeżenia może budzić także powiatowy nadzór budowlany, którego kontrole ograniczały się do analizy dokumentacji. Nie przeprowadzano także kontroli w trakcie realizacji projektów.

DOBRE PRAKTYKI

Zauważalne jest duże zaangażowanie pracowników, szczególnie w gminach wiejskich, w dokształcanie w zakresie zamówień publicznych, co faktycznie skutkowało małą liczbą popełnianych błędów w tej sferze. W dwóch urzędach gmin (Przedbórz oraz Kiernozia), w trosce o jakość robót oraz udokumentowanie prowadzonych czynności nadzoru inwestorskiego, zobowiązano inspektorów do prowadzenia dzienników budowy, mimo iż roboty wkonywane były na zgłoszenie i prowadzenie tego dokumentu nie było obowiązkowe.

WNIOSKI POKONTROLNE

ZAWIADOMIENIA ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

- Zawiadomienie do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łęczycy w sprawie ustalonych nieprawidłowości podczas kontroli w Urzędzie Gminy w Łęczycy w zakresie stosowania prawa budowlanego. Z informacji, jaką NIK otrzymała od PINB w Łęczycy, wynikało, że w wyniku przeprowadzonego postępowania stwierdzono jedynie uchybienie polegające na braku zgłoszenia rozpoczęcia robót, co skutkowało ukaraniem przedstawiciela inwestora mandatem karnym.
- Zawiadomienie do Starosty Powiatu Łowickiego w sprawie podejrzenia usunięcia drzew na terenie Gminy Kiernozia bez wymaganego pozwolenia.
- NIK przekazała w dniu 21 maja 2014 r., na wniosek Komendy Powiatowej Policji w Radomsku, kopię wystąpienia pokontrolnego z przeprowadzonej kontroli w Urzędzie Gminy w Żytnie, w związku z prowadzonym postępowaniem przygotowawczym w sprawie niedopełnienia obowiązków przez pracowników Gminy Żytno przy realizacji płatności.
- Skierowano zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej w Radomsku o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez Wójta Gminy Żytno, w związku z ujawnionymi faktami wskazującymi na wykonanie robót budowlanych (w przypadku dwóch zadań inwestycyjnych) w warunkach samowoli budowlanej, polegającej na braku zgłoszenia wykonywania tych robót właściwemu organowi.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Po kontroli zostały przesłane do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi dwa zawiadomienia o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Wójta Gminy Żytno. Rzecznik przesłał wniosek o ukaranie wójta do Regionalnej Komisji Orzekającej (dotyczące zaciągnięcia zobowiązań bez upoważnienia oraz zaciągnięcia zobowiązań z przekroczeniem zakresu upoważnienia) oraz dyrektora AZK Łódź-Śródmieście (dotyczące przeprowadzenia zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki, pomimo niewystąpienia przesłanek do zastosowania tego trybu).

Sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym

Delegatura w Olsztynie

P/14/097

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości bezprzetargowej sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych z udzieleniem bonifikaty, a także realizacja obowiązku żądania zwrotu jej równowartości w sytuacjach prawem przewidzianych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Badania kontrolne, przeprowadzono w 24 gminach, w tym w 14 objętych kontrolą P/10/155, w których sprawdzono również realizację wniosków pokontrolnych.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Zbywanie komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym z zastosowaniem bonifikaty (w wysokości dochodzącej nawet do 99% wartości rynkowej lokalu) stanowi ważny element gospodarowania gminnymi zasobami mieszkaniowymi. Jest to również istotne dla najemców tych lokali, którzy za zgodą gmin mogą stać się właścicielami nieruchomości. Do prywatyzacji komunalnego zasobu mieszkaniowego gminy przeznaczały głównie lokale wyeksploatowane i o stosunkowo niskiej wartości, które wymagały ponoszenia znacznych kosztów ich utrzymania przy jednocześnie niskich wpływach z czynszów za ich wynajem. Należy też zauważyć, że sporządzane przez gminy wymagane ustawowo plany sprzedaży lokali określone w wieloletnich programach gospodarowania zasobem mieszkaniowym, generalnie nie były realizowane w planowanych wielkościach, gdyż sprzedaż była uzależniona od woli potencjalnych nabywców.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowanie organizacyjne wszystkich 24 skontrolowanych gmin do realizacji zadań w zakresie sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym na rzecz ich najemców. Organy wykonawcze gmin zadania te określiły zarówno w regulaminach organizacyjnych, jak i w zakresach czynności odpowiedzialnych pracowników. W większości gmin, tj. w 20 (83% objętych kontrolą), przygotowaniem lokali do sprzedaży zajmowało się od jednej do dwóch osób.

W siedmiu gminach (29%) ustalono ponadto pisemne procedury sprzedaży mieszkań, uszczegółowiając w nich warunki sprzedaży, w tym m.in. rodzaj przedkładanych dokumentów przez wnioskodawców o wykup lokali. W procedurach tych określono także terminy realizacji poszczególnych czynności związanych z przygotowaniem i zbyciem lokali, przypisując te zadania odpowiedzialnym komórkom organizacyjnym i pracownikom.

Za nieprawidłowe NIK uznała wprowadzenie w 15 gminach (62% skontrolowanych) uwarunkowań polegających na wszczęciu procedury sprzedaży lokali mieszkalnych zależnych od wniesienia przez ich najemców wpłat na pokrycie kosztów sporządzenia wyceny tych lokali, a w jednej gminie nawet od przedłożenia takiej wyceny przez wnioskodawcę. Niepowiadamianie na piśmie najemców komunalnych lokali mieszkalnych, w co czwartej skontrolowanej gminie, o przeznaczeniu tych lokali do zbycia oraz o przysługującym pierwszeństwie w nabyciu, a w czterech gminach (17%) niepodawanie w wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży niektórych ustawowo wymaganych informacji. Zaniechanie bądź opieszałość w żądaniu zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty mimo istnienia ustawowych przesłanek do takich działań. NIK stwierdziła bowiem, że we wszystkich skontrolowanych gminach, w badanym okresie, wtórnemu obrotowi uległo łącznie 1.737 lokali komunalnych sprzedanych z bonifikatą. Liczba lokali objętych tym obrotem w poszczególnych gminach była znacznie zróżnicowana, tj. najwięcej zbyto w Bytomiu (401) i Elblągu (261), a najmniej w Zamościu (3) oraz w Augustowie, Lubartowie i Sokółce (po 7).

Niska skuteczność windykacji bonifikat podlegających zwrotowi, w skontrolowanych gminach wyegzekwowano bowiem jedynie 11% kwoty objętej dochodzeniem (4.602,7 tys. zł). Niezgodne z wymogami prawa ewidencjonowanie sprzedaży lokali mieszkalnych w czterech gminach, co miało wpływ na rzetelność sprawozdań finansowych.

DOBRE PRAKTYKI

- W Elblągu prowadzono elektroniczny rejestr lokali sprzedanych z bonifikatą oraz gromadzono akty notarialne dotyczące ich obrotu wtórnego, co było odnotowywane w ww. rejestrze. Ponadto, co najmniej raz w roku, analizowano dane zawarte w elektronicznym systemie Centralnej Bazy Danych Ksiąg Wieczystych oraz w prowadzonym w urzędzie elektronicznym obiegu dokumentów, w którym Referat Geodezji i Katastru odnotowywał wszelkie zmiany własności nieruchomości znajdujących się na terenie gminy.
- W 22 gminach (92% objętych kontrolą) prowadzono monitoring wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi przez gminy z udzieleniem bonifikaty. W Bytomiu monitoring był oparty na aplikacji, będącej rozszerzeniem programu Centrum Informacji o Przestrzeni, w której rejestrowano wszystkie sprzedaże związane z bonifikatą oraz wtórny obrót. Również przyjęty w urzędzie elektroniczny obieg dokumentów pozwalał na skuteczne monitorowanie wtórnego obrotu lokalami objętymi bonifikatą, poprzez bieżące wprowadzanie do systemu wypisów aktów notarialnych wtórnych sprzedaży i przesyłanie ich do zainteresowanych wydziałów.
- W Kielcach raz w roku dokonywano przeglądu: aktów notarialnych sprzedaży lokali mieszkalnych przez pierwotnych nabywców, darowizny i zamiany w obrocie wtórnym, wykazów sprzedanych lokali mieszkalnych przez pierwotnego nabywcę, rejestrów ewidencji gruntów i budynków oraz elektronicznego wykazu ksiąg wieczystych. Ponadto, w księdze wieczystej nieruchomości dokonywano wpisu hipoteki kaucyjnej do wysokości odpowiadającej kwocie udzielonej bonifikaty, co należy uznać za „dobrą praktykę". Pozwoliło to na skuteczne zabezpieczenie interesu gminy, zwłaszcza w przypadku zbywania wykupionego lokalu przez dotychczasowych najemców w obrocie wtórnym przed upływem pięciu lat od ich nabycia.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Izba zwraca uwagę na potrzebę dokonywania przez wojewodów szczególnej analizy uchwał rad gmin odnoszących się do procedur zbywania komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym, w celu wyeliminowania zapisów akceptujących pobieranie zaliczek od potencjalnych nabywców na pokrycie kosztów sporządzenia wycen lokali mieszkalnych, warunkujących wszczęcie procedury bezprzetargowej sprzedaży.

Wykonywanie przez wybrane gminy obowiązku zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych

Delegatura w Poznaniu

P/14/104

CEL OGÓLNY

Ocena skuteczności działania gminy w zakresie zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych oraz finansowe skutki niewywiązywania się z tego zadania.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w 13 jednostkach na terenie 10 gmin (w tym: w dziewięciu urzędach miast i w czterech podmiotach, którym powierzone zostały do realizacji zadania objęte zakresem kontroli).

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Gminy nie posiadają wystarczającej, w stosunku do potrzeb, liczby lokali socjalnych oraz pomieszczeń tymczasowych i najczęściej nie są w stanie wskazać choćby przybliżonego terminu przyznania takiego lokalu konkretnemu dłużnikowi. Właściciele lokali przez lata nie mogą korzystać ze swoich uprawnień właścicielskich, a sądowa ochrona w praktyce okazuje się iluzoryczna. Taki stan rzeczy skutkuje dla gmin rosnącą liczbą i wielkością wypłacanych odszkodowań oraz odsetek i kosztów postępowań sądowych. Przepisy dotyczące roszczeń odszkodowawczych kierowanych do gminy z powodu niedostarczenia lokalu socjalnego stosuje się odpowiednio do najmu pomieszczeń tymczasowych. W sprawach o zapłatę odszkodowań gminy nie analizują przedsądowych wezwań do

zapłaty odszkodowań i – w uzasadnionych przypadkach – nie decydują się na zawarcie ugód, wolą „zdać się" na wyroki sądowe, co znacznie zwiększa koszty. Z drugiej strony, brak doświadczonej obsługi prawnej i wypracowanych procedur postępowania w celu ustalenia odpowiedzialności odszkodowawczej gminy może powodować, że odszkodowania będą ustalane w ugodach w sposób niezasadny.

SYNTEZA

Podejmowane przez kontrolowane gminy działania nie doprowadziły do zaspokojenia potrzeb w zakresie lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych oraz nie ograniczyły kwot wypłacanych odszkodowań w związku z ich brakiem. Gminy prawidłowo prowadziły natomiast postępowania w zakresie ustalenia i wypłaty odszkodowań z tytułu niezapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych oraz ograniczyły koszty związane z wypłatą odszkodowań.

Gminy nie zaspokoiły potrzeb lokalowych, mimo zwiększenia się zasobu lokali socjalnych kontrolowanych gmin o 19%. Stało się tak dlatego, że jednocześnie wzrosło zapotrzebowanie na lokale – o 11%. W dziewięciu gminach liczba lokali socjalnych zwiększyła się łącznie o 762, a w jednej – zmniejszyła o 156.

Największy wzrost zasobu lokali socjalnych, z 627 do 1 130 (o 80%), odnotował Poznań. Dlatego tu stopień zaspokojenia potrzeb wzrósł z 22% do 33%. Tylko w przypadku Bytomia zasób lokali socjalnych zmniejszył się z 435 do 279, co pociągnęło za sobą spadek stopnia zaspokojenia potrzeb z 25% do 17%. W tym przypadku był to efekt dużej ilości lokali socjalnych wyłączonych z eksploatacji ze względu na ich zły stan techniczny oraz brak środków na ich remont.

Zasób pomieszczeń tymczasowych w kontrolowanych gminach był niewystarczający, co powodowało, że osoby uprawnione do ich otrzymania były eksmitowane do noclegowni. Zwiększało to problem bezdomności. Wzrost liczby pomieszczeń tymczasowych odnotowano jedynie w trzech gminach, ale w przypadku dwóch gmin był on niewielki. Dwie z kontrolowanych gmin nie posiadały żadnych pomieszczeń tymczasowych.

Gminy starały się zdobywać zarówno lokale socjalne, jak i pomieszczenia tymczasowe. Najwięcej – w wyniku zamiany. Pomieszczenia tymczasowe – także w wyniku wynajmu od innych podmiotów. W największym stopniu z rozwiązania tego korzystał Poznań, który wynajmował w 2013 r. 30 pomieszczeń tymczasowych.

Główną przyczyną popytu na lokale socjalne były wyroki eksmisyjne z orzeczonym prawem do lokalu socjalnego (ich liczba ma tendencję wzrostową). Ważnym źródłem zapotrzebowania były także wnioski o najem lokalu socjalnego z mieszkaniowego zasobu gminy. Lista oczekujących na lokale socjalne z tego tytułu wydłużyła się o 35%. W związku z brakiem lokali, średni czas oczekiwania na realizację wyroków eksmisyjnych wynosił dwa lata i sześć miesięcy, a w skrajnych przypadkach – nawet 20 lat. Połowa skontrolowanych gmin nierzetelnie ustalała zapotrzebowanie na lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe. W przypadku Mielca efektem było podanie nierzetelnych danych we wnioskach złożonych do Banku Gospodarstwa Krajowego o wsparcie finansowe budownictwa socjalnego.

W związku z niezapewnieniem lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych eksmitowanym, gminy płaciły wysokie odszkodowania właścicielom mieszkań zajmowanych przez osoby z wyrokami eksmisyjnymi. Kwota wydana z tego tytułu przez dziewięć kontrolowanych gmin wyniosła 42.182 tys. zł, w tym 2.784 tys. zł kosztów sądowych i 2.778 tys. zł odsetek. Gminy prawidłowo ustalały i wypłacały odszkodowania. Zawierane ugody pozasądowe ograniczały koszty w tej sferze.

Poza jedną, skontrolowane gminy opracowały wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem, wskazując w nich zamierzone działania w celu zmniejszenia niedoboru lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych. Jednak cztery gminy nie osiągnęły zamierzonych w programach celów. W sześciu gminach (z dziewięciu) programy nie zawierały niektórych wymaganych przepisami elementów. Nie ujmowano bowiem m.in. kwestii dotyczących pomieszczeń tymczasowych.

Żadna spośród skontrolowanych gmin nie określiła czytelnych kryteriów decydujących o kolejności zasiedlania lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych, co rodziło ryzyko dowolności w ich przyznawaniu. Problemem w zakresie racjonalnej gospodarki zasobem mieszkaniowym gmin była duża liczba lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych zajętych bez tytułu prawnego, bez ważnych umów.

DOBRE PRAKTYKI

- Zawieranie ugód pozasądowych w sprawach o odszkodowania z tytułu niezapewnienia lokalu socjalnego lub pomieszczenia tymczasowego w przypadku orzeczonej eksmisji obniżało ogólne koszty odszkodowań. W Poznaniu zawierane ugody obejmowały zarówno wypłatę odszkodowań na rzecz wierzycieli bez postępowania sądowego, jak też złożenie oferty najmu lokalu socjalnego dłużnikom w zamian za zrzeczenie się roszczeń przez wierzycieli oraz złożenie oferty najmu lokalu socjalnego w zamian za remont tego lokalu. Ponadto w Poznaniu kontrolerzy spotkali się

z przykładem dobrej praktyki w zakresie weryfikacji niezrealizowanych wyroków eksmisyjnych, stanowiących źródło zapotrzebowania na lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe. W 2013 r. powołano tam zespół ds. weryfikacji uprawnień do lokalu socjalnego. W wyniku działań zespołu do 31 marca 2014 r. dokonano weryfikacji 1.163 wyroków eksmisyjnych zarejestrowanych w ewidencji i zamknięto ostatecznie 468 spraw, bez konieczności kierowania ich na drogę postępowania sądowego.

- W Sosnowcu w zawieranych ugodach pozasądowych wierzyciele rezygnowali z żądania zapłaty odsetek oraz wyrażali zgodę na upusty w stosunku do kwoty głównej roszczenia w wysokości od 15% do 25%.
- W Bytomiu od grudnia 2013 r. systematycznie występowano z przedsądowymi wezwaniami do zapłaty, obejmującymi roszczenia regresowe wobec osób fizycznych, w stosunku do których zapadły prawomocne wyroki eksmisyjne, a które bezprawnie zajmowały lokale, co aktualizowało obowiązek odszkodowawczy po stronie gminy wobec niedostarczenia lokalu socjalnego.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

- Wprowadzenie do systemu prawnego rozwiązań stosowanych już przez część gmin, a polegających na rezygnacji z formalnego wydzielania przez gminy zasobu lokali socjalnych na rzecz wprowadzenia możliwości zawierania umów najmu socjalnego na każdy lokal komunalny, na podstawie kryteriów materialnych (tj. w związku ze spełnieniem określonych progów dochodowych).

SYSTEMOWE

Nadal aktualne pozostają wnioski stawiane we wcześniejszych kontrolach NIK:

- podjęcie i przeprowadzenie przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju działań w celu dokonania zmian w ustawie o ochronie praw lokatorów w zakresie: poszerzenia uprawnień gmin do weryfikacji zasadności przyznanej pomocy mieszkaniowej oraz wzmocnienia kontroli społecznej nad decyzjami w zakresie udzielonej pomocy mieszkaniowej;
- wniosek do wojewodów o doprowadzenie – w ramach sprawowanego nadzoru – do zgodności wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy z przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów;
- wniosek dotyczący umożliwienia gminom weryfikacji – w trakcie trwania umowy najmu – kryteriów uprawniających do otrzymania pomocy mieszkaniowej z zasobów gminy;
- wniosek dotyczący wzmocnienia kontroli społecznej w obszarze rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali mieszkalnych, w tym poprzez informowanie przez organ wykonawczy gminy o osobach zakwalifikowanych do udzielenia pomocy mieszkaniowej i sposobie realizacji tej pomocy, a także przez szczegółowe określenie procedur dotyczących kontroli społecznej w toku rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali mieszkalnych.

6. Transport i infrastruktura

Najwyższa Izba Kontroli poświęca szczególną uwagę problematyce transportu w Polsce. Transport i bezpieczeństwo w transporcie są strategicznymi dziedzinami, w których skutki – negatywne i pozytywne – działań administracji publicznej są stosunkowo szybko odczuwalne przez społeczeństwo. Wpływają bowiem na komfort życia społeczności i warunkują rozwój gospodarczy regionów. W Polsce największe znaczenie ma transport drogowy, poprzez który realizowanych jest około 85% przewozów towarowych. Kontrole z tego obszaru, przeprowadzone przez NIK, dotyczą zarówno realizacji inwestycji drogowych jak i kolejowych, funkcjonowania portów morskich, budowy i modernizacji dróg lokalnych, a także organizacji i nadzoru nad ruchem drogowym.

Łączna długość dróg publicznych w Polsce wynosi 412,3 tys. km. Z liczby tej 5% stanowią drogi krajowe zarządzane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Pozostałe 95% to drogi samorządowe, z których 28,5 tys. km to drogi wojewódzkie, 127,7 tys. km – powiatowe, a 237,2 tys. km, czyli ponad połowa – to drogi gminne. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli **system zarządzania i nadzoru nad ruchem drogowym** działał niesprawnie. Ustanowione regulacje prawne i rozwiązania praktyczne nie umożliwiały wykrywania istotnych błędów popełnianych w sferze organizacji ruchu na drogach. Kontrola organizacji i nadzoru nad ruchem drogowym wykazała, że zarządcy dróg, organy zarządzające ruchem i sprawujące nadzór nie podejmowały skutecznych działań mających na celu przeciwdziałanie zjawiskom niepożądanym – takim jak zagrożenie wypadkami, zatłoczenie ulic i brak płynności jazdy.

Podstawowym problemem polskiej sieci drogowej jest brak wystarczającej ilości autostrad i dróg szybkiego ruchu. Jest to zasadniczy czynnik zmniejszający dostępność komunikacyjną kraju i poszczególnych jego obszarów oraz ograniczającym jego rozwój ekonomiczny.

NIK oceniła działania organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzających drogami w zakresie zapewnienia właściwego **stanu oznakowania dróg publicznych w województwie śląskim.** Zły stan oznakowania dróg w tym regionie miał znaczny wpływ na poziom bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego.

NIK skontrolowała również **sposób organizacji sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych.** Realizowanie inwestycji w ramach tego Programu skutkowało tworzeniem powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych, co zwiększało dostępność do lokalnych ośrodków gospodarczych, a także wpłynęło na zwiększenie atrakcyjności regionów oraz poprawę płynności ruchu na całej sieci dróg samorządowych. Pozytywną ocenę kontrolowanej działalności w tym zakresie uzasadniają także osiągnięte efekty: poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na modernizowanych odcinkach dróg, wykorzystanie przez kontrolowanych zarządców dróg rzetelnie i zgodnie z przeznaczeniem otrzymanych środków z dotacji celowej budżetu państwa w ramach NPPDL, na ogół prawidłowe udzielanie zamówień publicznych na budowę, przebudowę lub remont dróg realizowanych w ramach NPPDL oraz należyte zabezpieczanie interesów prawnych i finansowych zamawiających w umowach o realizację inwestycji. Jednocześnie, w kontrolowanej działalności zidentyfikowane zostały nieprawidłowości polegające m.in. na: rażących zaniedbaniach w zakresie prawidłowego oznakowania dróg, braku planów rozwoju sieci drogowej, aktualnej ewidencji dróg oraz braku udokumentowania właściwie dokonywanych przeglądów ich stanu technicznego, nierzetelnym nadzorze inwestorskim w toku realizacji robót drogowych. Wspólną bolączką inwestycji w miastach, jak i Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych jest nadzór inwestorski, szczególnie zaś odbiory robót (końcowe i częściowe), które często są nierzetelne, co skutkuje pogorszeniem jakości dróg i skróceniem okresu ich bezremontowego użytkowania. Ogromnej staranności wymagają odbiory robót zanikających, czyli tych, które w efekcie końcowym są przykryte kolejnymi warstwami nawierzchni.

NIK stwierdziła szereg nieprawidłowości podczas **realizacji przez Miasto Włocławek Inwestycji pn. Przebudowa drogi krajowej nr 91 w granicach administracyjnych miasta Włocławek**, zarówno na etapie przygotowania inwestycji, jak i jej wykonania i finansowania. Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości w większości dotyczyły nieprzestrzegania prawa zamówień publicznych, w szczególności zasady zachowania uczciwej konkurencji, jak również przesłanek udzielania zamówień dodatkowych w trybach niekonkurencyjnych oraz zawierania aneksów do umów o udzielenie zamówienia publicznego. Modernizacja drogi krajowej nr 91, w granicach administracyjnych miasta Włocławek, jest kluczowym problem społecznym dla mieszkańców.

NIK zauważyła także, że jednostki samorządu terytorialnego pozyskują środki na budowę i utrzymanie dobrego stanu dróg lokalnych z różnorodnych źródeł, co zaliczyć należy do pozytywów. Budowa i modernizacja dróg finansowane są nie tylko z budżetu, ale także funduszy unijnych i Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych, a niekiedy montaż finansowy obejmuje również wkład lokalnej społeczności. Zjawisko to miało charakter rozwojowy. W niektórych samorządach udział pozabudżetowych środków stanowił nawet 50% wydatków ogółem na drogi publiczne.

III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Najwyższa Izba Kontroli, po zbadaniu **procesu nabywania przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi krajowe objęte Programem Budowy Dróg Krajowych w latach 2008–2013,** oceniła negatywnie naruszanie praw obywateli przez wojewodów oraz Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad przy wykonywaniu niektórych zadań związanych z pozyskiwaniem nieruchomości na potrzeby PBDK (przewlekłe ustalanie wysokości odszkodowania, nierzetelna weryfikacja operatów szacunkowych nieruchomości, długotrwałe rozstrzyganie roszczeń o wykup tzw. resztówek nieruchomości). Pozytywnie natomiast NIK oceniła pozyskiwanie przez skontrolowane oddziały GDDKiA nieruchomości pod drogi krajowe w oparciu o umowy zawierane z ich właścicielami.

NIK oceniła również **działania Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na rzecz zapewnienia odpowiedniej jakości robót drogowych**. Głównym problemem związanym z nienależytą jakością wykonywanych robót jest od wielu lat nieskuteczny nadzór inwestorski nad realizowanymi inwestycjami ze strony GDDKiA. Brak tego nadzoru miał wpływ nie tylko na niską jakość realizowanych inwestycji, ale również na zwiększenie ich kosztów i wydłużenia czasu budowy. GDDKiA nie była, w ocenie NIK, odpowiednio przygotowana do należytego wykonania zadań wynikających z Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012.

Istotne miejsce w polskim systemie transportowym zajmują porty morskie. Problemem w minionych latach był zły stan infrastruktury zapewniającej dostęp do portów morskich od strony lądu (dróg, linii kolejowych oraz śródlądowych dróg wodnych) oraz niedostatki infrastruktury zapewniającej dostęp do portów od strony morza (np. zbyt płytkie tory wodne). NIK skontrolowała **gospodarkę finansową i inwestycyjną portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowe**j. Z wcześniejszych kontroli NIK wynikało, że transport morski nie należał do priorytetów polityki gospodarczej w Polsce. Wpływało to na obniżenie konkurencyjności polskich portów morskich na międzynarodowym rynku usług portowych i generalnie – transportowych. Systematycznie poprawiała się w ostatnich latach sytuacja portów w zakresie realizowanych przeładunków. NIK zbadała również **funkcjonowanie żeglugi śródlądowej** w Polsce.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Funkcjonowanie żeglugi śródlądowej* (P/13/079/KIN)
2. *Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym* (P/13/078/KIN)
3. *Działania Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na rzecz zapewnienia odpowiedniej jakości robót drogowych* (P/13/082/KIN)
4. *Nabywanie przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi krajowe objęte Programem Budowy Dróg Krajowych w latach 2008–2013* (P/13/157/LLU)
5. *Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych* (P/13/169/LPO)
6. *Realizacja inwestycji „Przebudowa drogi krajowej nr 91 w granicach administracyjnych miasta Włocławek"* (P/14/069/LBY)
7. *Prawidłowość uzyskania dopłat do ulgowych przejazdów osób korzystających z autobusowego transportu zbiorowego* (I/13/009/LOP)
8. *Przygotowanie i realizacja zamówienia publicznego na zakup taboru kolejowego do obsługi połączeń międzywojewódzkich realizowanych przez województwo świętokrzyskie* (I/14/006/LKI)
9. *Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego* (P/13/145/LKA)
10. *Wykonywanie wybranych zadań przez Inspekcję Transportu Drogowego z uwzględnieniem funkcjonowania Centralnej Ewidencji Naruszeń* (P/14/006/KAP)

Funkcjonowanie żeglugi śródlądowej

Departament Infrastruktury

P/13/079

CEL OGÓLNY

Ocena działalności administracji rządowej w zakresie wykonywania ustawowych zadań związanych z rozwojem i funkcjonowaniem żeglugi śródlądowej.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto b. Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (MTBiGM), Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (KZGW), Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), sześć urzędów żeglugi śródlądowej (w Bydgoszczy, Kędzierzynie-Koźlu, Krakowie, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu) oraz sześć regionalnych zarządów gospodarki wodnej (w Gliwicach, Krakowie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu).

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Żegluga śródlądowa w Polsce – w porównaniu z innymi państwami Unii Europejskiej (np. we Francji – 15%, w Niemczech – 13%) – ma znikomy udział w przewozach transportem lądowym (ok. 0,5% ogółu przewozów). Zaznaczyć należy, iż polityka transportowa UE postrzega żeglugę śródlądową jako uzasadnioną ekonomicznie i mało uciążliwą dla środowiska. Poprawa infrastruktury dróg wodnych w wielu krajach jest od kilku lat dofinansowywana ze środków pomocowych UE. Od lat postępuje degradacja stanu technicznego dróg wodnych, następuje dekapitalizacja floty. Natomiast doświadczenia innych krajów UE, jak i założenia rządowej polityki transportowej wskazują, że transport lądowy może i powinien odgrywać większą rolę w wybranych segmentach rynku transportowego (transport intermodalny, obsługa portów morskich, głównie Szczecina i Świnoujścia). Ranga tej gałęzi transportu – jako najbardziej ekologicznego – jest niedoceniana, głównie wskutek zaniechania inwestycji infrastrukturalnych oraz braku realizacji założeń polityki transportowej państwa. Znaczące możliwości poprawy tego stanu stworzyła możliwość wykorzystania pomocowych środków UE w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na poprawę żeglowności Odry.

SYNTEZA

Na tle tendencji europejskich, polska żegluga śródlądowa nie ma większego znaczenia w przewozach towarów, natomiast w przewozach osób ogranicza się ona do turystyki, a lokalnie – do uzupełnienia infrastruktury transportu samochodowego (promy rzeczne). Od wielu lat zmniejszają się w Polsce zarówno przewozy towarowe żeglugą śródlądową, jak i ich udział w przewozach wszystkimi rodzajami transportu.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działalność ministra właściwego do spraw transportu, Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz dyrektorów skontrolowanych urzędów żeglugi śródlądowej i regionalnych zarządów gospodarki wodnej, odpowiedzialnych za funkcjonowanie żeglugi śródlądowej w Polsce, nie przyczyniała się do poprawy warunków jej rozwoju. Dotyczy to zarówno ich działalności w okresie objętym kontrolą (lata 2011–2013 – I półrocze), jak i wcześniej. Zaniechania bądź spóźnione lub nieskuteczne działania tych podmiotów skutkowały nie tylko zahamowaniem rozwoju żeglugi śródlądowej, ale i regresem tej gałęzi transportu. Z ustaleń kontroli wynika, że mimo założeń przyjętych w dokumentach rządowych o wspieraniu żeglugi śródlądowej faktycznie następowała degradacja stanu technicznego dróg wodnych oraz dekapitalizacja floty armatorów.

Regres żeglugi śródlądowej jest następstwem złego stanu dróg wodnych. Zaledwie 10% łącznej długości sieci tych dróg spełnia wyznaczone parametry eksploatacyjne. Ponadto sieć ta nie tworzy jednolitego systemu komunikacyjnego, lecz zbiór odrębnych, różnych jakościowo szlaków. Do najistotniejszych utrudnień w tym zakresie należą zbyt małe głębokości torów wodnych, niewłaściwe parametry obiektów mostowych (drogowych i kolejowych), awarie jazów i śluz oraz długie przerwy nawigacyjne (z powodu zalodzenia, a następnie wysokiej wody).

Istotną przyczynę postępującej dekapitalizacji infrastruktury śródlądowych dróg wodnych stanowiły niewystarczające środki finansowe z przeznaczeniem na przeciwdziałanie temu zjawisku. Wielkość finansowania bieżącego utrzymania dróg wodnych, która powinna zabezpieczyć co najmniej reprodukcję prostą, nie była zapewniana od 1949 r.

Degradacja stanu technicznego dróg wodnych oznacza dla armatorów nieopłacalność inwestowania w zakupy nowej floty. W rezultacie nie następowała odnowa floty dla przewozów towarowych tym transportem. Większość taboru żeglugi śródlądowej jest zdekapitalizowana, a jego wiek znacznie przekracza normatywny okres eksploatacji. Użytkowanie zdekapitalizowanej floty przyczynia się z kolei do wzrostu kosztów eksploatacyjnych, co dodatkowo zmniejsza konkurencyjność tej gałęzi transportu.

Nieterminowo realizowano inwestycje infrastrukturalne, zwłaszcza obiektów o podstawowym znaczeniu dla transportu wodnego śródlądowego. Dotyczyło to przede wszystkim inwestycji w ramach Programu dla Odry – 2006. W programie zakładano modernizację tej drogi wodnej w latach 2002–2016. Do 2013 r., mimo upływu ok. 80% czasu, zaawansowanie finansowe całego programu wynosiło 52,6%. Szczególnie duże opóźnienia (11 lat) wystąpiły w przypadku budowy stopnia wodnego Malczyce. Niewielkie zaawansowanie realizacji zadań objętych Programem dla Odry – 2006 wynikało m.in. z długotrwałych procedur związanych z przygotowaniem dokumentacji i pozyskaniem decyzji administracyjnych, co skutkowało koniecznością przesunięcia terminów rozpoczęcia realizacji zadań, a w konsekwencji często wzrostem kosztów projektu i dalszym przesuwaniem terminu rozpoczęcia bądź zakończenia ich realizacji.

Sprawnej realizacji inwestycji dla potrzeb żeglugi śródlądowej nie sprzyjał brak wieloletniego programu w tym zakresie, określającego terminy i finansowanie zadań inwestycyjnych. Dopiero w połowie 2012 r. MTBiGM – we współpracy z KZGW – rozpoczęło opracowywanie projektu wieloletniego programu przywrócenia parametrów eksploatacyjnych na śródlądowych drogach wodnych.

Na marginalne znaczenie żeglugi śródlądowej w polityce transportowej rządu wskazuje również znikomy udział tego sektora transportu w korzystaniu ze środków unijnych. W ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Transport 2004–2006 w ogóle nie przewidziano środków unijnych na współfinansowanie inwestycji śródlądowego transportu wodnego. Niewielkie środki na ten cel pozyskano dopiero w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013.

Nie spełniał też promocyjnej funkcji utworzony w tym celu Fundusz Żeglugi Śródlądowej. Jedną z przyczyn niskiego wykorzystywania środków FŻŚ na poprawę warunków funkcjonowania polskich armatorów śródlądowych było niedostosowanie prawa krajowego do prawa unijnego.

Pozytywnie oceniono starania administracji (Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej we współpracy z Krajowym Zarządem Gospodarki Wodnej) o zwiększenie finansowania omawianej infrastruktury w nowej perspektywie finansowej 2014–2020.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

Minister właściwy ds. transportu we współpracy z ministrem właściwym ds. gospodarki wodnej powinien podjąć działania na rzecz nowelizacji rozporządzenia RM w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych, której skutkiem będzie uaktualnienie paramentrów eksploatacyjnych tych dróg.

SYSTEMOWE

- Opracowanie przez ministra właściwego do spraw transportu – we współpracy z Prezesem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – wieloletniego programu inwestycji infrastrukturalnych śródlądowego transportu wodnego.
- Rozszerzenie zakresu wspierania armatorów żeglugi śródlądowej w ramach aktualnie obowiązujących przepisów prawnych.

ZAWIADOMIENIA ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Zawiadomienie do organu nadzoru budowlanego w Bydgoszczy o naruszeniu przez pracowników Rejonowego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu przepisów art. 62 ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego.

Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym

Departament Infrastruktury

P/13/078

CEL OGÓLNY

Ocena działalności organów zarządzających i nadzorujących ruch drogowy oraz zarządców dróg publicznych pod względem prawidłowości wykonywania obowiązków określonych przepisami prawa, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na poprawę organizacji ruchu i bezpieczeństwa na drogach.

ZAKRES PODMIOTOWY

Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej; Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad; po sześć: urzędów wojewódzkich, urzędów marszałkowskich, urzędów miast na prawach powiatu, urzędów miast niebędących powiatami, starostw powiatowych, zarządów dróg wojewódzkich; dziewięć zarządów dróg miejskich oraz cztery zarządy dróg powiatowych – w sumie 51 jednostek.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Organizacja ruchu drogowego jest jednym z podstawowych elementów kształtujących bezpieczeństwo na drogach publicznych. Podstawowe regulacje prawne dotyczące organizacji i nadzoru nad ruchem drogowym określone zostały w prawie o ruchu drogowym oraz ustawie o drogach publicznych. Zadania w omawianym zakresie wykonują zarządcy dróg oraz organy zarządzające ruchem drogowym. Podstawowym dokumentem jest projekt organizacji ruchu, który stanowi podstawę dla zapewnienia bezpieczeństwa użytkownikom dróg i powinien być docelowo sporządzony i zatwierdzony dla każdej drogi publicznej, tj. ok. 412 tys. km. Niestety istotnym mankamentem polskich dróg jest ich złe oznakowanie. Usytuowano na nich zbyt dużą liczbę znaków, które nierzadko wzajemnie się wykluczają. Znaki nie są aktualizowane, często źle ustawione, nieczytelne, giną w natłoku reklam. Zła organizacja ruchu w przypadku wykonywania remontów i modernizacji dróg, źle wyznaczone objazdy i złe oznakowanie robót drogowych pogłębiają negatywne skutki korzystania z dróg, jakimi są przede wszystkim obniżony poziom bezpieczeństwa oraz utrudnienia w postaci narastających korków drogowych. Spośród krajów Unii Europejskiej, w Polsce w wypadkach drogowych ginie najwięcej osób. W 2013 r. wskaźnik śmiertelności w Polsce przewyższał średnią europejską o ok. 60%. W rankingu na najbardziej zatłoczone miasto w Europie czołowe miejsca zajmują Warszawa, Poznań i Kraków. Oszacowano, że w korkach siedmiu największych miast w Polsce kierujący tracili ok. 16 mln zł dziennie, a straty dla gospodarki wynoszą rocznie 3,7 mld zł. Natomiast szacunkowy roczny koszt wszystkich zdarzeń drogowych w Polsce w 2013 r. wyceniono na 34,5 mld zł.

SYNTEZA

System zarządzania i nadzoru nad ruchem drogowym działał niesprawnie. Nie umożliwiał wykrywania istotnych błędów popełnianych w trakcie jego funkcjonowania. Nie działały mechanizmy kontrolne, zarówno na etapie wdrażania organizacji ruchu, jak i sprawowania nadzoru. W rezultacie zarówno zarządcy dróg, jak i organy zarządzające ruchem oraz organy sprawujące nadzór nie podejmowały skutecznych działań mających na celu przeciwdziałanie niepożądanym zjawiskom, w szczególności takim jak zatłoczenie ulic i brak płynności jazdy oraz zagrożenie wypadkami.

W organach zarządzających ruchem drogowym pomimo braku podstaw prawnych przekazywano obowiązki zarządom dróg; nieprawidłowo prowadzono ewidencję projektów zatwierdzonych organizacji ruchu, przez co nie zapewniono możliwości monitorowania stanu oznakowania drogi; zatwierdzano projekty niekompletne; nie realizowano lub realizowano nierzetelnie zadania kontrolne, w tym polegające na okresowym (co najmniej raz na 6 miesięcy) przeprowadzaniu kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania oznakowania; nie przeprowadzono analiz organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności; przygotowanie kadrowe było nieadekwatne do zakresu wykonywanych zadań. W zarządach dróg: nieprawidłowo prowadzono dokumentację ewidencyjną dróg; nie zrealizowano obowiązku wymiany oznakowania niespełniającego wymagań; dopuszczono do poważnych zaniedbań w poddawaniu okresowym kontrolom dróg i ich infrastruktury, w tym oznakowania; kontrole przeprowadzały osoby niespełniające wymagań; nie wykonywano badań wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego. W organach sprawujących nadzór nad zarządzaniem ruchem: nie dokonywano ocen organizacji ruchu, zarówno w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami, jak i w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego; niewłaściwie wykonywano zadanie polegające na rozstrzyganiu spraw spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu na drogach krajowych. Ujawnione nieprawidłowości obniżały bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego oraz powodowały zakłócenia ruchu, polegające m.in. na ograniczeniu jego płynności i zwiększonym zatłoczeniu ulic. NIK zwróciła uwagę na nieprawidłowości zarówno w zakresie oznakowania dróg, jak i jakości prowadzonych robót drogowych.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

Do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o:

- określenie w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem okresów, za które powinny być dokonywane oceny organizacji ruchu, o których mowa w § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia;

- dokonanie kompleksowego uregulowania kwestii związanej z organizacją ruchu na drogach, na których umieszczono znaki przed wejściem w życie rozporządzenia Ministra TiGM w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach, w odniesieniu do których do chwili obecnej nie zaszły przesłanki do obligatoryjnego sporządzenia projektów organizacji ruchu (tj. oddanie do użytkowania drogi nowo wybudowanej lub dokonanie zmiany organizacji na drodze istniejącej).

SYSTEMOWE

Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad oraz prezydenci miast na prawach powiatu powinni podjąć prace nad kompleksowym przygotowaniem i docelowym wdrożeniem Krajowego Systemu Zarządzania Ruchem na drogach krajowych oraz miejskich systemów zarządzania, bazujących na wykorzystaniu elementów tzw. inteligentnych systemów transportowych. Systemy te powinny być ze sobą sprzężone w celu wymiany informacji niezbędnych do sprawnego zarządzania ruchem.

ZAWIADOMIENIA ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Skierowano 11 zawiadomień do organów nadzoru budowlanego o naruszenie przepisów prawa budowlanego poprzez niedopełnienie obowiązków przeprowadzenia okresowych kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania zarządzanych dróg. Ponadto jedno zawiadomienie do prokuratury w związku z prowadzeniem kontroli budowlanych przez osoby nieposiadające wymaganych uprawnień.

Działania Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na rzecz zapewnienia odpowiedniej jakości robót drogowych

Departament Infrastruktury

P/13/082

CEL OGÓLNY

Ocena systemu nadzoru, sprawowanego przez GDDKiA, nad zapewnieniem jakości wykonywanych robót drogowych, w procesie realizacji zadań inwestycyjnych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad wraz z ośmioma jej oddziałami.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Podstawowym problemem polskiej sieci drogowej jest brak wystarczającej ilości autostrad i dróg szybkiego ruchu. Jest to zasadniczy czynnik zmniejszający dostępność komunikacyjną kraju oraz poszczególnych jego obszarów oraz ograniczający jego rozwój ekonomiczny.

Rozpoczęta w 2007 r. nowa perspektywa finansowa budżetu unijnego otworzyła przed Polską możliwości współfinansowania rozwoju infrastruktury publicznej. Spośród obszarów wymagających wsparcia budowa dróg krajowych została określona jako zadanie priorytetowe.

Biorąc pod uwagę obecny stan infrastruktury drogowej oraz potrzeby rozwojowe, Rada Ministrów przyjęła kolejno dwa Programy Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012, a następnie na lata 2011–2015. W programach ujęto szczegółowe listy zadań inwestycyjnych, których realizację powierzono GDDKiA. W latach 2007–2012 Polska pod względem dynamiki rozwoju sieci autostradowej była liderem wśród krajów europejskich. W latach 2008–2009 nastąpiło rozpoczęcie znacznej liczby inwestycji drogowych, co spowodowało zwiększenie popytu na usługi wykonawstwa drogowego, materiały budowlane oraz specjalistyczną kadrę wykonawczą i nadzorującą. Nie były to czynniki sprzyjające prawidłowemu przygotowaniu i realizowaniu zadań inwestycyjnych, szczególnie w zakresie zapewnienia wysokiej jakości robót drogowych.

W doniesieniach medialnych wielokrotnie sygnalizowano problemy związane z realizacją inwestycji drogowych. Dotyczyły one głównie nieterminowej ich realizacji oraz niskiej jakości wykonanych robót drogowych. Z informacji tych wynikało, że GDDKiA wyłaniała projektantów, wykonawców oraz podmioty odpowiedzialne za zarządzanie i sprawowanie nadzoru inwestorskiego najczęściej na podstawie kryterium najniższej ceny. Dokonywany na tej podstawie wybór uczestników procesu budowlanego nie sprzyjał zapewnieniu wymaganej jakości robót drogowych, o czym świadczą przypadki usuwania wad lub dokonywania poprawek już wykonanej drogi.

III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

SYNTEZA

Głównym problemem związanym z nienależytą jakością wykonywanych robót jest od wielu lat nieskuteczny nadzór inwestorski nad realizowanymi inwestycjami ze strony GDDKiA. Brak tego nadzoru miał wpływ nie tylko na niską jakość realizowanych inwestycji, ale również na zwiększenie ich kosztów i wydłużenia czasu budowy. Nadzór funkcjonujący w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, zarówno na etapie przygotowania dokumentacji projektowej, jak i w trakcie realizacji zadań inwestycyjnych, był niedostateczny. W szczególności GDDKiA nie była przygotowana do należytego wykonania zadań wynikających z Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012. I tak :

- nie wprowadzono w pełni skutecznych mechanizmów zapewniających uzyskanie odpowiedniej jakości robót drogowych. W ponad 70% zbadanych przez NIK odcinków dróg;
- nie osiągnięto parametrów określonych w szczegółowych specyfikacjach technicznych, z czego w przypadku 50% skontrolowanych inwestycji nieprawidłowości dotyczyły wykonywanych warstw bitumicznych;
- blisko 40% dróg oddanych do ruchu nie objęto monitoringiem jakości robót;
- laboratoria drogowe GDDKiA nie były wystarczająco wyposażone w sprzęt badawczy konieczny do oceny jakości materiałów i technologii robót i nie posiadały, do końca 2013 r., akredytacji. Zgodnie z danymi zamieszczonymi na stronie internetowej Polskiego Centrum Akredytacji, pierwsze laboratorium drogowe GDDKiA uzyskało akredytację 24 stycznia 2014 r. Ostatnie, szesnaste, laboratorium drogowe uzyskało akredytację 27 stycznia 2015 r.

Wysoki stopnień koncentracji zamówień na realizację inwestycji drogowych nie sprzyjał prawidłowemu przygotowaniu inwestycji do realizacji, a niewłaściwie opracowana dokumentacja projektowa była podstawą uzasadnionych roszczeń wykonawców związanych z koniecznością wykonania robót dodatkowych i prac naprawczych. Łączna wartość tych roszczeń i dodatkowych prac budowlanych wyniosła blisko 63 mln zł.

Nadto licznie występujące usterki, spowodowane niewłaściwie wykonanymi robotami budowlanymi lub zastosowaniem materiałów niespełniających warunków określonych w SST, skutkowały koniecznością podejmowania prac naprawczych i remontowych na nowo wybudowanych odcinkach dróg, krótko po ich oddaniu do ruchu.

DOBRE PRAKTYKI

NIK pozytywnie ocenia działania GDDKiA na rzecz wydłużenia okresu gwarancyjnego robót drogowych, umożliwiając zamawiającemu ujawnienie ewentualnych wad w dłuższym okresie, a następnie ich usunięcie przez wykonawcę w okresie gwarancyjnym.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

W celu usprawnienia działań GDDKiA, w zakresie sprawowania nadzoru nad jakością realizowanych robót drogowych, NIK kierowała już w związku z poprzednią kontrolą z tego obszaru, jak i obecną, wnioski do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, o podjęcie działań w zakresie:

- usprawnienia i wdrożenia rozwiązań w systemie zapewnienia jakości wykonywanych robót budowlanych, ze szczególnym uwzględnieniem prawidłowego przygotowania dokumentacji projektowej, w tym dokumentacji geologiczno-inżynierskiej;
- wprowadzenia rozwiązań zapewniających rozpoczęcie pełnienia funkcji inżyniera kontraktu, już na etapie przygotowania inwestycji do realizacji, a w szczególności w okresie sporządzania dokumentacji projektowej;
- wdrożenia jednolitych zasad przeprowadzania badań kontrolnych jakości wykonanych robót i stosowanych materiałów budowlanych.

Biorąc pod uwagę wcześniejszą nieskuteczność bądź niską skuteczność podejmowanych przez GDDKiA działań w zakresie zapewnienia odpowiedniej jakości robót drogowych, NIK wnosi do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o wzmożenie w ramach posiadanych uprawnień i obowiązków bieżącego nadzoru nad wprowadzaniem w GDDKiA docelowego i efektywnego systemu nadzoru inwestorskiego.

Nabywanie przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi krajowe objęte Programem Budowy Dróg Krajowych w latach 2008–2013

Delegatura w Lublinie

P/13/157

CEL OGÓLNY

Ocena, czy wojewodowie oraz Generalny Dyrektor DKiA przestrzegali, przy wykonywaniu zadań związanych z pozyskaniem nieruchomości na potrzeby budowy dróg objętych PBDK, praw obywateli związanych z przejęciem ich własności na cele publiczne.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w 11 podmiotach: pięciu urzędach wojewódzkich (Lubelskim UW, Podkarpackim UW, Świętokrzyskim UW, Wielkopolskim UW i Mazowieckim UW), w Centrali Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie oraz w pięciu oddziałach terenowych GDDKiA (oddziały w: Kielcach, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie i Warszawie).

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

W Polsce własność jest objęta konstytucyjną ochroną (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP). Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Prawa Człowieka oraz Trybunału Konstytucyjnego RP przyjęto, że zasada słuszności odszkodowania znajduje wyraz nie tylko we właściwym ustaleniu jego kwoty, lecz także w sprawnie przeprowadzonym postępowaniu i jego zapłacie w rozsądnym terminie.

Podstawowe działania w zakresie pozyskiwania przez Skarb Państwa nieruchomości na potrzeby zadań ujętych w PBDK, prowadzone były w okresie objętym kontrolą w oparciu o procedury specjalne, ustanowione na potrzeby inwestycji drogowych w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Od 16 grudnia 2006 r., w celu przyśpieszenia przejmowania nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających teren pasa drogowego, w odniesieniu do nowych postępowań wyeliminowano konieczność złożenia właścicielowi nieruchomości oferty jej nabycia w trybie cywilnoprawnym (umowa) i przeprowadzenia negocjacji w tym celu. Wprowadzono natomiast przepisy (art. 12 ust. 4 pkt 1) stanowiące o przejęciu przez Skarb Państwa z mocy prawa nieruchomości położonych w pasie drogowym budowanych dróg krajowych z dniem, w którym ostateczna stawała się decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi (ULD), a następnie (od 10 września 2008 r.) decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID); za odszkodowaniem ustalonym w odrębnej decyzji (tzw. decyzja odszkodowawcza).

Wojewodowie oraz Generalny Dyrektor DKiA zapewnili w latach 2008–2013 skuteczne przejmowanie przez Skarb Państwa nieruchomości niezbędnych do realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych. Pozyskanie praw do nieruchomości nie stanowiło w tym okresie istotnej bariery w realizacji projektów drogowych przewidzianych w PBDK. Było to możliwe dzięki specjalnym regulacjom prawnym wprowadzonym od 16 grudnia 2006 r. w ustawie o inwestycjach drogowych, które umożliwiły inwestorom publicznym nabycie – z mocy prawa – własności nieruchomości położonych w pasie drogowym oraz sprawne ich objęcie w posiadanie i zadysponowanie na potrzeby robót budowlanych. Szczególne procedury ustanowione w tej ustawie ułatwiły wprawdzie pozyskanie nieruchomości przeznaczonych pod drogi, ale także zwiększyły ryzyko naruszania przez organy administracji publicznej stosujące te procedury praw obywateli pozbawionych ich własności.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie naruszanie praw obywateli przez wojewodów oraz Generalnego Dyrektora DKiA przy wykonywaniu niektórych zadań związanych z pozyskiwaniem nieruchomości na potrzeby PBDK (przewlekłe ustalanie wysokości odszkodowania, nierzetelna weryfikacja operatów szacunkowych nieruchomości, długotrwałe rozstrzyganie roszczeń o wykup tzw. resztówek nieruchomości).

NIK oceniła natomiast pozytywnie pozyskiwanie przez skontrolowane oddziały GDDKiA nieruchomości pod drogi krajowe w oparciu o umowy zawierane z ich właścicielami, zgodnie z procedurami obowiązującymi do 15 grudnia 2006 r. W okresie objętym kontrolą było to możliwe w odniesieniu do części realizowanych zadań inwestycyjnych, na podstawie przepisów przejściowych ustaw zmieniających ustawę o inwestycjach drogowych. Ten tryb przejmowania nieruchomości przeznaczonych pod drogi krajowe umożliwiał osobom zmuszonym do ich przekazania na cele publiczne bardziej skuteczną ochronę swoich interesów majątkowych, szczególnie poprzez prowadzenie rokowań z GDDKiA w sprawie warunków nabycia przez Skarb Państwa tych nieruchomości. Objęte kontrolą oddziały GDDKiA w zdecydowanej większości przypadków rzetelnie i terminowo wywiązywały się z obowiązków płatnika odszkodowań za nieruchomości przejęte pod budowę dróg krajowych, ustalonych w decyzjach wojewodów.

DOBRE PRAKTYKI

Jako przykład dobrych praktyk w zakresie organizacji pozyskiwania operatów szacunkowych na potrzeby prowadzonych postępowań odszkodowawczych można wskazać sposób działania w tych sprawach stosowany w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu. Sporządzanie operatów szacunkowych regulowały tam ramowe umowy zawierane przez Wojewodę Wielkopolskiego z uprawnionymi rzeczoznawcami majątkowymi na czas określony (zwykle 2 lata) i wydawane na potrzeby poszczególnych spraw postanowienia o powołaniu rzeczoznawcy majątkowego. Rzeczoznawca miał obowiązek sporządzić operat szacunkowy w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia Wojewody o jego powołaniu. W ramach upowszechniania dobrych praktyk w lipcu 2013 r. w GDDKiA wprowadzono listy sprawdzające, dotyczące koncepcji programowej i projektu budowlanego, w których ustalono jednolity zakres sprawdzania tych materiałów. Lista dotycząca koncepcji programowej przewidywała sprawdzenie (wstępne), czy linie rozgraniczające i zajęcie terenu pod przebudowę urządzeń zostały uzgodnione z wydziałem nieruchomości. Lista dotycząca projektu budowlanego obejmowała weryfikowanie (przez oddziały) zgodności wykazów działek z projektami podziału nieruchomości, a także sprawdzenie, czy w dokumentacji projektowej prawidłowo uwzględniono te podziały. Przewidziano również zbadanie, czy linie rozgraniczające pas drogowy oraz materiały geodezyjno-kartograficzne stanowiące załączniki do wniosku o ZRID zostały uzgodnione z wydziałem nieruchomości w oddziale GDDKiA. W okresie poprzedzającym wprowadzenie tych list nie było w GDDKiA jednolitej procedury w tym zakresie. Oddział GDDKiA w Kielcach można wskazać, jako jednostkę stosującą dobre praktyki przy załatwianiu roszczeń o wykup resztówek. Przyjęte w oddziale reguły wykupu resztówek ograniczały zagrożenia korupcyjne występujące w tym obszarze. W badanym okresie obowiązywały wewnętrzne regulacje dotyczące procedur związanych z nabywaniem „resztówek". Przewidywały one powoływanie zespołu do spraw opiniowania wniosków o wykup nieruchomości pozostających poza pasem drogowym (dalej: Zespół). Jego zadaniem była ocena zasadności złożonych wniosków o wykup resztówek. Po zakończeniu prac Zespołu sporządzany był protokół, przedkładany do akceptacji dyrektorowi oddziału. W oddziale stosowano zasadę, że każdy wniosek w tych sprawach był rozpatrywany przez Zespół.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Wojewodowie powinni wszczynać z urzędu postępowania w sprawie ustalenia wysokości odszkodowań z dniem wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID), co wraz z innymi działaniami o charakterze organizacyjnym (np. odpowiednio wcześniejsze zlecenie wykonania operatów szacunkowych) ułatwi dotrzymywanie ustalonych w ustawie o inwestycjach drogowych terminów wydania decyzji w tych sprawach.

Wojewodowie powinni pozyskiwać do realizacji zadań związanych z ustalaniem odszkodowań pracowników posiadających uprawnienia rzeczoznawców majątkowych lub innego rodzaju kwalifikacje formalne lub faktyczne, pozwalające na kompetentną ocenę zawartości operatów szacunkowych nieruchomości i ich przydatności dla potrzeb postępowania odszkodowawczego. W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne wojewodowie poinformowali NIK o sposobie wykorzystania uwag oraz o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK (wnioski systemowe zrealizowano częściowo).

Brak systemowych regulacji obligujących GDDKiA do żądania faktur od „dostawców nieruchomości" zobowiązanych do ich wystawienia stwarza wrażenie, że ten centralny urząd państwowy nie uczestniczy w uszczelnianiu systemu poboru podatku od towarów i usług (PTU). Z powyższych względów Najwyższa Izba Kontroli sformułowała w wystąpieniu pokontrolnym przekazanym Generalnemu Dyrektorowi DKiA dwie uwagi o charakterze systemowym, w których w oparciu o ustalenia przeprowadzonej kontroli wskazano, że:

- celowe jest opracowanie i wprowadzenie do stosowania w GDDKiA pisemnego pouczenia podmiotów uprawnionych do otrzymania odszkodowania o obowiązkach ciążących na podatnikach PTU, w zakresie opodatkowania tych transakcji oraz wystawienia faktury i nadesłania jej GDDKiA, a także o konsekwencjach prawnych niedopełnienia takiego obowiązku;
- w GDDKiA brak systemu gromadzenia i agregowania danych o PTU zawartym w wydatkach na nabycie nieruchomości. Danych takich nie ewidencjonowano w księgach rachunkowych ani w innych rejestrach, nawet w sytuacji, gdy podmioty zobowiązane do wystawienia faktury do „transakcji dostawy nieruchomości" nadesłały taką fakturę do GDDKiA. Zdaniem NIK, systemowe gromadzenie takich danych jest celowe i potrzebne, np. do wykazywania kwoty tego podatku we wnioskach o płatność sporządzanych przez GDDKiA w celu uzyskania dofinansowania ze środków unijnych.

Generalny Dyrektor DKiA poinformował NIK o zrealizowaniu zarówno wniosków systemowych, jak i wniosków szczegółowych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym.

Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych

Delegatura w Poznaniu

P/13/169

CEL OGÓLNY

Ocena tworzenia powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych, umożliwiających zwiększenie dostępności do lokalnych ośrodków gospodarczych, a także osiągniętych efektów w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Ocenie poddano także procesy przygotowania, finansowania, realizacji i rozliczenia inwestycji drogowych przez zarządców dróg powiatowych i gminnych dofinansowywanych ze środków NPPDL.

ZAKRES PODMIOTOWY

14 powiatowych i 21 gminnych zarządców dróg oraz cztery starostwa powiatowe niebędące zarządcami dróg (zastosowano dobór celowy zarządców uwzględniający realizację inwestycji w 2011 i 2012 r.).

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Niedostatecznie rozwinięta sieć drogowa, charakteryzująca się niską jakością techniczną, jest jedną z cech różniących Polskę od innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Dążąc do intensyfikacji rozwoju infrastruktury drogowej na szczeblu lokalnym w zakresie dróg gminnych i powiatowych, przygotowany został program wieloletni pn. „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011", mający być instrumentem pomocy rządu dla samorządów terytorialnych w rozwiązywaniu trudnych problemów związanych z przebudową, budową lub remontami sieci dróg powiatowych i gminnych. Program ten wszedł w życie 28 października 2008 r. Natomiast 6 września 2011 r. przygotowany został program wieloletni pn. „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój". Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę zarządzania drogami publicznymi jest ustawa o drogach publicznych.

W wyniku kontroli P/10/161 NIK stwierdziła m.in., że: niezbędne są natychmiastowe działania organów samorządu terytorialnego w celu prowadzenia pełnej dokumentacji techniczno-eksploatacyjnej dróg lokalnych. Nieprawidłowości i uchybienia występowały na każdym etapie procesu inwestycyjnego.

SYNTEZA

Realizowanie inwestycji w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych skutkowało tworzeniem powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych, co zwiększało dostępność do lokalnych ośrodków gospodarczych, a także wpłynęło na zwiększenie atrakcyjności regionów oraz poprawę płynności ruchu na całej sieci dróg samorządowych.

W wyniku realizacji pierwszej edycji programu przeprowadzona została w latach 2009–2011 modernizacja i rozbudowa sieci dróg lokalnych o łącznej długości ponad 8,2 tys. km, których wartość wyniosła 6,1 mld zł. Inwestycje drogowe w ramach tego Programu zostały dofinansowane dotacjami celowymi z budżetu państwa, których łączna kwota wyniosła ponad 2,9 mld zł (środki własne jednostek samorządu terytorialnego stanowiły natomiast 3,2 mld zł).

W ramach drugiej edycji NPPDL (do końca 2012 r.) zrealizowano 463 przedsięwzięcia inwestycyjno-remontowe o łącznej wartości 685 mln zł (kwota dotacji celowych z budżetu państwa stanowiła 195 mln zł). Łącznie zmodernizowano i rozbudowano drogi lokalne na długości 827 km.

Ocenę pozytywną kontrolowanej działalności uzasadniają także osiągnięte efekty w zakresie punktowej (na modernizowanych odcinkach dróg) poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, wykorzystanie przez kontrolowanych zarządców dróg rzetelnie i zgodnie z przeznaczeniem otrzymanych środków z dotacji celowej budżetu państwa w ramach NPPDL, na ogół prawidłowe udzielanie zamówień publicznych na budowę, przebudowę lub remont dróg realizowanych w ramach NPPDL oraz należyte zabezpieczanie interesów prawnych i finansowych zamawiających w umowach o realizację inwestycji.

Jednocześnie, w kontrolowanej działalności zidentyfikowane zostały nieprawidłowości polegające na:

- rażących zaniedbaniach w zakresie prawidłowego oznakowania dróg oraz sporządzania projektów stałych organizacji ruchu, co w powiązaniu ze złym stanem technicznym dróg lokalnych powodowało nadal wysoki poziom zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym;

- braku planów rozwoju sieci drogowej, aktualnej ewidencji dróg oraz braku udokumentowania właściwie dokonywanych przeglądów ich stanu technicznego;
- nierzetelnym nadzorze inwestorskim w toku realizacji robót drogowych, co może być w przyszłości przyczyną wystąpienia uszkodzeń całej konstrukcji odcinków dróg i może spowodować konieczność wykonywania rozległych robót naprawczych;
- niewystarczającym nadzorze inwestorskim realizowanym na etapie odbiorów końcowych robót drogowych, w szczególności nieprzedkładanie przez wykonawców wymaganych dokumentów będących podstawą dokonywania prawidłowych odbiorów zadań inwestycyjnych.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała ponownie (pierwotnie wniosek *de lege ferenda* dotyczący tej problematyki zredagowany został przez Delegaturę NIK w Lublinie w ramach kontroli P/09/150 i nie został uwzględniony przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej) do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o wprowadzenie przepisów zobowiązujących do opracowania, zatwierdzenia i stosowania projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg publicznych.

SYSTEMOWE

- Niezbędne są niezwłoczne działania organów samorządu terytorialnego w celu zapewnienia prowadzenia pełnej, wymaganej obowiązującymi przepisami dokumentacji techniczno-eksploatacyjnej dróg lokalnych.
- Istnieje także potrzeba podjęcia kompleksowych rozwiązań w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wieloletnie zaniedbania w zakresie wprowadzenia stałych organizacji ruchu uniemożliwiają osiągnięcie spójności i logiczności oznakowania. Potrzebna jest także weryfikacja, przez organy zarządzające ruchem i nadzorujące zarządzanie ruchem, istniejącego oznakowania dróg gminnych i powiatowych pod kątem jego prawidłowości.

ZAWIADOMIENIA ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

20 zawiadomień, głównie dotyczących nieprowadzenia kontroli wymaganych prawem budowlanym (stanowiące wykroczenia z art. 93 pkt 8 ustawy Prawo budowlane – brak przeprowadzania rocznych i pięcioletnich przeglądów stanu technicznego dróg).

Realizacja inwestycji „Przebudowa drogi krajowej nr 91 w granicach administracyjnych miasta Włocławek"

Delegatura w Bydgoszczy

P/14/069

CEL OGÓLNY

Dokonanie oceny prawidłowości, sprawności i skuteczności realizacji inwestycji (przygotowanie do realizacji zadań dotyczących przebudowy drogi krajowej nr 91, prawidłowość wyłonienia wybranych uczestników procesu budowlanego, sprawowanie nadzoru inwestorskiego).

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Miasta Włocławek i Miejski Zarząd Dróg we Włocławku.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Modernizacja drogi krajowej nr 91, w granicach administracyjnych miasta była kluczowym problemem społecznym dla mieszkańców Włocławka. Zgodnie z ustawą o drogach publicznych (art. 19 ust. 5) w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta.

Całościowy koszt inwestycji założono na poziomie 285.000,0 tys. zł, z czego dofinansowanie ze środków funduszy unijnych (w ramach PO IŚ), pierwotnie zakładane na poziomie 108 499,0 tys. zł, zostało zwiększone w trakcie realizacji do 173.610,9 tys. zł, a następnie – w wyniku decyzji Instytucji Wdrażającej – pomniejszone o 28.203,2 tys. zł do kwoty 145.407,6 tys. zł.

Inwestycja miała charakter strategiczny dla województwa kujawsko-pomorskiego. Jest to główna ulica w mieście, która równocześnie pełni różne funkcje – jest krajową drogą o dużym ruchu tranzytowym, jak też fragmentem drogi alternatywnej dla płatnej autostrady A1. O istotnym znaczeniu w realizacji funkcji obsługi krajowego ruchu tranzytowego przedmiotowego odcinka drogi świadczy fakt jej przynależności do transportowego korytarza nr VI w sieci TEN-T (paneuropejski korytarz transportowy). Ponadto droga jest podstawowym elementem komunikacyjnego układu wewnętrznego w zakresie powiązań międzydzielnicowych oraz obsługi przyległej zabudowy, w szczególności dużych zakładów przemysłowych (jak np. kompleksu produkcyjnego Anwil S.A.).

Inwestycji poświęcono szereg krytycznych artykułów w lokalnych mediach, była ona też przedmiotem skargi parlamentarzystów do NIK. Niektóre fragmenty zmodernizowanej drogi krajowej wkrótce po oddaniu do użytkowania wymagały remontu. Inwestycja nie została też zakończona w terminie. Umowa o dofinansowanie ze środków unijnych projektu „Przebudowa drogi krajowej nr 1 w granicach administracyjnych Miasta Włocławek" nastąpiła w ramach działania 6.1: Rozwój sieci drogowej TEN-T priorytetu VI: Drogowa i lotnicza sieć TEN-T Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013. Stronami zawartej 27.09.2010 r. umowy były Skarb Państwa – Centrum Unijnych Projektów Transportowych z siedzibą w Warszawie i Włocławek (miasto na prawach powiatu). Inwestycja była wielokrotnie kontrolowana przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych. Protokoły kończyły się ocenami o istnieniu „istotnych zastrzeżeń, skutkującymi uznaniem wydatków za niekwalifikowalne", „z istotnymi zastrzeżeniami", „z nieistotnymi zastrzeżeniami". Tylko jedna kontrola zakończona była oceną „bez zastrzeżeń".

SYNTEZA

Realizacja przez Miasto Włocławek inwestycji pn. „Przebudowa drogi krajowej nr 91 w granicach administracyjnych miasta Włocławek" została przez Najwyższa Izbę Kontroli oceniona negatywnie. NIK stwierdziła szereg nieprawidłowości, zarówno na etapie przygotowania Inwestycji, jak i jej wykonania i finansowania. Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości w większości dotyczyły nieprzestrzegania prawa zamówień publicznych, w szczególności zasady zachowania uczciwej konkurencji, jak również przesłanek udzielania zamówień dodatkowych w trybach niekonkurencyjnych oraz zawierania aneksów do umów o udzielenie zamówienia publicznego. Do ich powstania przyczynił się nieskuteczny nadzór Prezydenta i dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg nad realizacją tego zadania. W ocenie Izby działania niezgodne z prawem i zasadami należytego zarządzania finansami miały zasadniczy negatywny wpływ na prawidłowość, sprawność i skuteczność przeprowadzenia inwestycji, co w konsekwencji spowodowało zwiększenie kosztów jej realizacji i utratę części dofinansowania ze środków europejskich w łącznej kwocie 42.091,2 tys. zł, tj. 15% z 285.000,0 tys. zł zakładanych całościowych kosztów inwestycji.

Prezydent Włocławka w 2006 r. dokonał odbioru dokumentacji projektowej bez przeprowadzenia jej merytorycznej weryfikacji. Tymczasem dokumentacja była obarczona istotną wadą, co stało się jedną z głównych przyczyn znacznego wzrostu kosztów I etapu Inwestycji oraz wydłużenia prac budowlanych.

W postępowaniu na wykonawcę robót budowlanych I etapu bezpodstawnie odrzucono najkorzystniejszą ofertę, zawierając umowę z wykonawcą, który przedstawił ofertę o 47,2 tys. zł droższą. Naruszanie zasad udzielania zamówień było główną przyczyną utraty przez Włocławek dofinansowania ze środków Unii Europejskiej w kwocie 28.203,1 tys. zł.

NIK stwierdziła także niegospodarne działania dyrektora MZD, który zlecił podmiotowi zewnętrznemu za kwotę 33,8 tys. zł usługę doradztwa, polegającą de facto na przygotowaniu pisma do Instytucji Wdrażającej, co mieściło się w zakresie obowiązków przypisanych pracownikom MZD i nie wykraczało poza ich wiedzę i umiejętności.

Izba ma także zastrzeżenia do nadzoru dyrektora MZD nad inżynierem kontraktu I etapu inwestycji. Nie egzekwowano bowiem realizacji obowiązków wskazanych w umowie, w szczególności dotyczących udziału IK w pobieraniu próbek do badań laboratoryjnych mających zweryfikować zgodność materiałów i robót z SST i dokumentacją projektową, co doprowadziło do wbudowania niskiej jakości materiałów i konieczności wykonania robót naprawczych w ramach gwarancji.

Zdaniem NIK, do częściowej utraty dofinansowania UE oraz wydłużenia realizacji Inwestycji przyczynił się brak właściwego nadzoru Prezydenta nad MZD. Działania nadzorcze podejmowane były sporadycznie, w jednostkowych przypadkach i po wystąpieniu nieprawidłowości, których skali i skutków nie można już było ograniczyć. Przykładem takiego działania była kontrola wewnętrzna zlecona przez Prezydenta w MZD, której wyniki wskazywały na naruszenie przez dyrektora MZD dyscypliny finansów publicznych, co nie spowodowało jednak niezwłocznego skierowania odpowiedniego zawiadomienia do rzecznika dyscypliny finansów publicznych. Skutkiem tego część czynów uległa przedawnieniu. Prezydent udzielił dyrektorowi MZD praktycznie nieograniczonego pełnomocnictwa do prowadzenia Inwestycji, nie zapewniając mu przy tym odpowiedniego wsparcia w realizacji powierzonych zadań i efektywnym osiąganiu celów.

WNIOSKI POKONTROLNE

NIK wnioskowała do Prezydenta Włocławka o sprawowanie skutecznego i sprawnego nadzoru nad realizacją Inwestycji. W tym m.in. przez wprowadzenie skuteczniejszych mechanizmów nadzorczych zarówno w trakcie realizacji Inwestycji, jak też innych inwestycji drogowych realizowanych w przyszłości przez Włocławek oraz dokonanie całościowego rozliczenia rzeczowego i finansowego umów podpisanych w ramach prowadzonego zadania, w tym nałożenie na wykonawców ewentualnych kar umownych.

ZAWIADOMIENIA ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

NIK skierowała do właściwej miejscowo prokuratury okręgowej zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, w wyniku ujawnienia faktów świadczących o niedopełnieniu obowiązków – w związku realizacją Inwestycji – przez osoby uprawnione do zajmowania się sprawami majątkowymi Miasta Włocławek, w wyniku czego utracono dofinansowanie ze środków europejskich oraz doprowadzono do wzrostu kosztów Inwestycji. W konsekwencji doszło do powstania w budżecie Miasta Włocławek szkody w wielkich rozmiarach w kwocie 37.500,0 tys. zł. Aktualnie Prokuratura Okręgowa we Włocławku prowadzi postępowanie przygotowawcze w sprawie.

Prawidłowość uzyskania dopłat do ulgowych przejazdów osób korzystających z autobusowego transportu zbiorowego

Delegatura w Opolu

I/13/009

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości uzyskanych przez przewoźników autobusowych kwot dopłat do ulgowych przejazdów autobusowych oraz ocena prawidłowości zawierania i realizacji umów z przewoźnikami autobusowymi na dowóz dzieci do szkół.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola dwóch przewoźników autobusowych dowożących dzieci i młodzież do szkół oraz dwóch jednostek samorządu terytorialnego zlecających te przewozy.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Delegatura NIK w Opolu przeprowadziła w I kwartale 2013 r. – w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. cz. 85/16 województwo opolskie – kontrolę Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego (Urząd). Kontrola wykazała, iż przyjęty i stosowany w Urzędzie sposób weryfikacji wniosków o dopłaty do ulgowych przejazdów składanych przez przewoźników autobusowych, polegający jedynie na rachunkowym i formalnym ich sprawdzeniu, nie był wystarczający dla zapewnienia, iż wykazane przez przewoźników kwoty dopłat zostały ustalone prawidłowo. Proces weryfikacji przez pracowników Urzędu wniosków o dopłaty do ulgowych przejazdów składanych przez przewoźników polegał jedynie na sprawdzeniu, czy dokumentacja załączona do wniosku była kompletna, podpisana lub zatwierdzona za zgodność z oryginałem, czy dotyczyła miesiąca, za który składane było rozliczenie, czy wniosek został złożony w terminie oraz czy nie wystąpiły błędy rachunkowe. Przed dokonaniem dopłaty nie weryfikowano natomiast, czy jej wysokość wnioskowana przez przewoźnika została ustalona prawidłowo. W szczególności nie dokonywano sprawdzenia, czy bilety ulgowe zostały sprzedane na trasach, na które przewoźnik posiadał zezwolenie na wykonywanie przewozów regularnych, czy nie obejmowały one dopłat do biletów sprzedawanych w związku z wykonywaniem przewozów regularnych specjalnych, na które dopłaty nie przysługują (zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów, ustawa reguluje jedynie uprawnienia do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w regularnych przewozach osób), czy przewoźnik stosował ceny biletów wynikające z obowiązującego cennika, będące podstawą do obliczenia stanowiącej kwotę dopłaty różnicy pomiędzy wartością sprzedaży biletów obliczoną wg cen nieuwzględniających ustawowych ulg a wartością sprzedaży tych biletów w cenach uwzględniających te ulgi (art. 8a ust. 3 ww. ustawy). Tym samym na etapie weryfikacji wniosków o dopłaty brak było możliwości sprawdzenia, czy przewoźnik wykazuje prawidłową kwotę – stanowiącą różnicę, o której mowa w art. 8a ust. 3 ww. ustawy. Kontrola NIK wykazała także brak działań Urzędu w zakresie weryfikacji wykonywania przez przewoźników autobusowych przewozów regularnych. W Urzędzie zaniechano podjęcia działań w celu ustalenia/wyjaśnienia, czy przewoźnicy niewystępujący o dopłaty do przejazdów ulgowych w lipcu i sierpniu 2012 r. oraz wykazujący stosowanie przy sprzedaży biletów ulg niemal wyłącznie dla uczniów, nie świadczyli w rzeczywistości przewozów regularnych specjalnych, do których dopłaty nie przysługują.

SYNTEZA

Kontrola prawidłowości uzyskiwania dopłat do ulgowych przejazdów przeprowadzona u dwóch przewoźników stwierdziła nieprawidłowości w ich uzyskiwaniu w ramach środków z dotacji przekazywanych przez Samorząd Województwa Opolskiego na łączną kwotę 231.442,63 zł oraz niewypełnianie przez przewoźników wymogów formalnych do uzyskiwania tych dopłat. Kontrole przeprowadzone w jst wykazały nieprawidłowości polegające na dokonywaniu płatności niezgodnie z treścią zawartych umów z przewoźnikami, nierzetelne dokonywanie rozliczeń, w wyniku czego wystąpiły różnice pomiędzy liczbą zakupionych przez gminę biletów a liczbą dzieci uprawnionych do korzystania z dowozu do szkół i placówek; naruszenia wewnętrznych zasad dokumentowania przez gminę zobowiązań, a także nierzetelne i z naruszeniem obowiązujących przepisów prowadzenie postępowania w sprawie wydawania zezwoleń na wykonywanie przewozów osób.

WNIOSKI POKONTROLNE

- Dokonanie rozliczenia z Samorządem Województwa nienależnie otrzymanych dopłat do ulgowych przejazdów autobusowych.
- Dokonanie weryfikacji prawidłowości wykonywanych przewozów regularnych osób przez przewoźników, dla których wydano zezwolenia.
- Dokonanie prawidłowego rozliczenia umów z przewoźnikiem dowożącym dzieci do szkół.
- Zapewnienie realizacji zobowiązań gminy na warunkach przewidzianych w treści zawieranych umów.

Przygotowanie i realizacja zamówienia publicznego na zakup taboru kolejowego do obsługi połączeń międzywojewódzkich realizowanych przez województwo świętokrzyskie

Delegatura w Kielcach

I/14/006

CEL OGÓLNY

Ocena realizacji zamówienia publicznego na dostawę taboru kolejowego do obsługi połączeń międzywojewódzkich realizowanych przez województwo świętokrzyskie.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Zasady udzielania zamówień publicznych regulują przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (pzp). Przygotowanie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w tym zasady sporządzania specyfikacji istotnych warunków zamówienia, regulują przepisy rozdziału 2 pzp (od art. 29 do art. 38). Zgodnie z art. 144 ust 1 pzp zakazuje się zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany. Zmiana umowy dokonana z naruszeniem przepisu ust. 1 jest nieważna.

SYNTEZA

Samorząd województwa świętokrzyskiego zawarł w dniu 18 maja 2012 r. umowę o współpracy w zakresie realizacji wspólnego przedsięwzięcia pn. „Zakup taboru kolejowego do połączeń międzywojewódzkich realizowanych przez województwa: małopolskie, podkarpackie, śląskie i świętokrzyskie". Urząd przygotował i przeprowadził postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę fabrycznie nowych trójczłonowych pojazdów szynowych z napędem elektrycznym (EZT).

Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego (Urząd) zamieścił w SIWZ nierzetelną informację, iż użytkowany, przed ogłoszeniem zamówienia, system monitorowania pracy pojazdów posiadał funkcję dynamicznej informacji pasażerskiej, automatycznie pobierał i codziennie aktualizował rozkład jazdy pociągów oraz umożliwiał wizualną prezentację stanu zapełnienia pojazdu. Kontrola NIK wykazała bowiem, iż posiadany przez Urząd system nie spełniał powyższych funkcjonalności. Nierzetelne informacji mogły narazić wykonawcę EZT na dodatkowe koszty związane z zapewnieniem integracji danych przesyłanych z zamówionych pojazdów z posiadanym przez Urząd systemem.

Pracownicy Przewozów Regionalnych, realizując umowę na świadczenie usługi doradztwa w zakresie odbiorów EZT, poświadczyli prawidłowe wykonanie zamówienia, dokonując odbiorów technicznych i końcowych trzech EZT, pomimo że nie wszystkie prace zostały wykonane zgodnie z SIWZ.

Urząd dopuścił do nierzetelnego dokonania odbiorów technicznych i końcowych. Mogło to wynikać w szczególności z faktu, iż nie zapewnił sobie wpływu na przebieg czynności odbiorczych oraz ocenę spełnienia kryteriów określonych w SOPZ, gdyż w odbiorach nie uczestniczyli przedstawiciele Urzędu.

WNIOSKI POKONTROLNE

Ważniejsze wnioski pokontrolne dotyczyły m.in. wyegzekwowania od wykonawcy pełnej funkcjonalności systemów zliczania pasażerów, pomiaru punktualności pojazdów oraz zapewnienia rzetelnego odbioru pozostałych EZT.

Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego

Delegatura w Katowicach

P/13/145

CEL OGÓLNY

Ocena legalności, rzetelności i gospodarności działań organów jednostek samorządu terytorialnego województwa śląskiego w zakresie zapewnienia właściwego stanu oznakowania zarządzanych dróg publicznych. Ocenie poddano m.in.:

- utrzymanie oznakowania na drogach publicznych przez zarządzających tymi drogami,
- nadzór zarządców dróg nad stanem oznakowania zarządzanych dróg,
- nadzór organów zarządzających ruchem nad stanem oznakowania podległych im dróg, a także tworzenie warunków do wykonywania zadań związanych z zapewnieniem właściwego stanu oznakowania dróg.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto łącznie 25 jednostek zarządzających drogami publicznymi wojewódzkimi, powiatowymi i gminnymi. 17 jst obejmowało: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, cztery starostwa powiatowe i 12 urzędów gmin (miejskich, miejsko- wiejskich i wiejskich). Poza tym skontrolowano osiem samorządowych jednostek organizacyjnych, którym ww. jst powierzyły zadanie zarządzania drogami. W urzędach pięciu jst kontrolą objęto również działalność organów zarządzających ruchem na drogach publicznych, którymi byli Marszałek Województwa Śląskiego i starostowie.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

W Polsce, spośród krajów Unii Europejskiej, w wypadkach na drogach statystycznie ginie najwięcej osób. Na polskich drogach w latach 2011–2012 wydarzyło się ponad 77 tys. wypadków komunikacyjnych, w których zginęło 7.760 osób, a 95.293 osoby zostało rannych. W samym województwie śląskim w tych latach w ponad 9,7 tys. wypadków zginęły 683 osoby, a 1.818 zostało rannych. Blisko 75% tych wypadków miało miejsce na drogach zarządzanych przez jst, a ich następstwem było ponad 2600 ofiar śmiertelnych i 36.000 osób rannych. W województwie śląskim na milion mieszkańców przypadało 75 śmiertelnych ofiar wypadków drogowych.

Przyczyną jedynie nielicznych z nich oficjalnie jest zły stan infrastruktury drogowej, w tym oznakowanie. Nie zgadza się z tym część specjalistów, twierdząc, że przekonanie o niskim wpływie infrastruktury na wypadki na polskich drogach oraz niedocenianie roli oznakowania jest przerzucaniem odpowiedzialności na użytkowników dróg i ewentualnie na inne – niewyartykułowane lub nieustalone przyczyny. Według naukowców Politechniki Śląskiej wykazywane w statystykach wypadków wpływy czynników drogowych na bezpieczeństwo ruchu zawierają się w Polsce w granicach 2–4%, podczas gdy eksperci zachodni wskazują, że niewłaściwa infrastruktura drogowa jest przyczyną aż 28–34% wypadków. Znaki drogowe są czytane przez kierowców w ułamkach sekundy, a niekiedy na granicy ich świadomości. Dlatego też muszą być widoczne, zrozumiałe, zgodne z logiką i wiarygodne.

SYNTEZA

Zły stan oznakowania pionowego i poziomego dróg województwa śląskiego, w tym miejsc uczęszczanych przez dzieci i miejsc niebezpiecznych, miał znaczny wpływ na poziom bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. Stwierdzone nieprawidłowości, w ocenie NIK, świadczą o tym, że oznakowanie dróg, zwłaszcza gminnych i powiatowych, jest niezasadnie postrzegane jako mało istotny czynnik wpływający na bezpieczeństwo ruchu. Dzieje się tak, mimo że oznakowanie jest ważnym elementem sprawności ruchu drogowego, istotnie wpływającym na decyzje i zachowania uczestników ruchu drogowego.

NIK uznała za nieprawidłowe stosowanie znaków pionowych niespełniających podstawowych wymagań technicznych dotyczących ich czytelności, a także instalowanie tych znaków w sposób niezgodny z warunkami określonymi w przepisach, jak też wprowadzanie zmian w oznakowaniu dróg publicznych bez przeprowadzenia uprzednich, wymaganych przepisami, analiz wpływu planowanych zmian na organizację ruchu. Nieprzestrzeganie warunków technicznych stosowania urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na zarządzanych drogach, a także nieprawidłowe oznakowanie i zabezpieczenie miejsc szczególnie uczęszczanych przez dzieci. Nieprawidłowe było również zaniechanie lub nieprawidłowe przeprowadzanie, wymaganych przepisami, okresowych kontroli dróg i ich infrastruktury. Ponadto nieprawidłowo oznakowywano i zabezpieczano roboty drogowe i budowlane oraz nieprawidłowo prowadzono lub zaniechano prowadzenia ewidencji dróg.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Wzmożenie nadzoru ze strony kierowników poszczególnych jednostek nad działalnością komórek organizacyjnych zajmujących się problematyką zarządzania drogami i zarządzania ruchem na drogach, m.in. w drodze prowadzenia kontroli wewnętrznej powierzonych im zadań i obowiązków oraz sprawowania skutecznej kontroli zarządczej.

INNE

Ponadto NIK skierowała wnioski pokontrolne do Marszałka Województwa Śląskiego o:

- podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków zatwierdzania projektów organizacji ruchu niespełniających wszystkich wymogów określonych w przepisach;
- podjęcie działań w celu rzetelnego prowadzenia ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, w tym wyeliminowanie rozbieżności pomiędzy danymi w niej zawartymi a dokumentacją źródłową;
- terminowe przeprowadzanie kontroli wykonania zadań technicznych, wynikających z realizacji projektu we wszystkich przypadkach nowo wprowadzonych projektów stałej organizacji ruchu;
- egzekwowanie od ZDW w Katowicach i podmiotów, którym zlecono bieżące utrzymanie dróg, usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli oznakowania.

Do starostów powiatów o:

- podjęcia działań w celu zapewnienia realizacji przez starostów: będzińskiego, cieszyńskiego i częstochowskiego, ustawowego obowiązku zarządzania ruchem na podległych im drogach powiatowych i gminnych w zakresie określonym przepisami rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach;
- przeprowadzania co najmniej raz na 6 miesięcy kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania na podległych drogach znaków drogowych, urządzeń i sygnalizacji i bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- terminowego przeprowadzania kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu.

Wykonywanie wybranych zadań przez Inspekcję Transportu Drogowego z uwzględnieniem funkcjonowania Centralnej Ewidencji Naruszeń

Departament Administracji Publicznej

P/14/006

CEL OGÓLNY

Ocena realizacji zadań wykonywanych przez Inspekcję Transportu Drogowego (ITD) związanych z kontrolami nacisku osi, masy całkowitej lub wymiarów pojazdów (kontrole ważeniowe) oraz ocena kompletności i funkcjonalności Centralnej Ewidencji Naruszeń (CEN). Ocenie podlegały także działania podejmowane przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (MIiR) w celu ochrony dróg przed ich degradacją powodowaną przez przeciążone pojazdy.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w siedmiu jednostkach, tj. Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju (MIiR), w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego (GITD) oraz w pięciu Wojewódzkich Inspektoratach Transportu Drogowego – WITD (w Białymstoku, Gorzowie Wielkopolskim, Lublinie, Radomiu i Rzeszowie).

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Jednym z elementów ważnej społecznie problematyki bezpieczeństwa ruchu drogowego – obok takich zagadnień jak stan infrastruktury drogowej, organizacja ruchu, przestrzeganie przepisów przez kierujących pojazdami oraz prewencja i edukacja – jest problem ochrony dróg przed degradacją powodowaną przez poruszające się po nich przeciążone samochody ciężarowe. Przejazd jednego samochodu ciężarowego o nacisku 100 kN/oś znaczy dla nawierzchni tyle, co przejazd 160 tys. samochodów osobowych, a im większe przeciążenie, tym większe powoduje ono zniszczenie drogi. Przeciwdziałać temu powinny kontrole Inspekcji Transportu Drogowego.

Ważenie pojazdów polega na sprawdzeniu dwóch jego parametrów: czy masa rzeczywista pojazdu nie przekracza dopuszczalnej masy całkowitej wpisanej w dowodzie rejestracyjnym oraz nacisków, jakie poszczególne osie wywierają na powierzchnię drogi. Kary za przekroczenie nacisków osi są nakładane niezależnie od tego, czy jednocześnie została przekroczona dopuszczalna masa całkowita pojazdu czy też nie, dlatego że niszczenie drogi nie zależy od masy całkowitej pojazdu, lecz od nacisku na oś.

Zadania Inspekcji Transportu Drogowego wykonuje obok Głównego Inspektora Transportu Drogowego także wojewoda działający za pośrednictwem Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego. Finansowanie działania WITD następuje z budżetu województwa, i to do wojewody wojewódzcy inspektorzy zgłaszają swoje zapotrzebowanie na sprzęt i wyposażenie. Wojewódzcy inspektorzy transportu drogowego sprawują nadzór nad gospodarowaniem i ewidencją mienia, a także odpowiadają za zlecanie usług i dokonywanie zakupów dla WITD.

Centralna Ewidencja Naruszeń została uruchomiona w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego w 2010 r. Ze względu na duże ograniczenia funkcjonalne tej aplikacji kilkakrotnie podejmowano decyzje o kolejnych „usprawnieniach" systemu, którego celem miało być m.in. usunięcie stwierdzanych niedogodności w aplikacji, tak aby system efektywnie wspierał inspektorów ITD w trakcie kontroli przeprowadzanych na drogach.

SYNTEZA

GITD zgodnie z przepisami zarządzał systemem CEN od strony teleinformatycznej, zapewniając dostęp, ciągłość działania, bezpieczeństwo danych oraz zabezpieczając CEN autorskie prawa majątkowe, jednakże budowany od 2008 r. i uruchomiony w 2010 r. system nadal nie osiągnął niektórych zakładanych funkcji, przez co nie wspierał w pełni działań służących ochronie dróg przed degradacją powodowaną przez przejazdy przeciążonych pojazdów.

W ocenie NIK, kontrole nacisku osi oraz masy całkowitej pojazdów podejmowane przez ITD nie zapewniały skutecznego eliminowania z dróg pojazdów przeciążonych, powodujących ich degradację. Kontrole ważeniowe realizowane były przez inspektorów transportu drogowego głównie w dni powszednie (98,5%) oraz sporadycznie w porze wieczornej i nocnej, co oznacza rezygnację z prewencyjnego oddziaływania na łamiących prawo przewoźników przez około dwie trzecie czasu, w którym odbywa się ruch drogowy.

Na skuteczność działań kontrolnych ITD negatywnie wpływał stan infrastruktury technicznej, w szczególności awaryjność systemu wag preselekcyjnych oraz niedostatek miejsc do ważenia pojazdów na drogach gminnych i powiatowych, a także rozwiązania prawne umożliwiające zastąpienie precyzyjnego ważenia pojazdów przewożących drewno szacunkowym określaniem ich masy dopuszczalnej, przez co do ruchu dopuszczane są pojazdy przeciążone.

Główny Inspektor Transportu Drogowego jest organem odpowiedzialnym za prowadzenie Centralnej Ewidencji Naruszeń w systemie teleinformatycznym oraz administrowanie danymi i informacjami w niej zgromadzonymi. Jak wykazała kontrola, CEN posiadała wewnętrzny moduł raportowania, który był nieaktywny ze względu na problem z wydajnością i dlatego do generowania sprawozdań wykorzystywano oprogramowanie zastępcze, które nie było w pełni zintegrowane z CEN. Zwiększało to pracochłonność procesu sporządzania sprawozdań i ryzyko popełnienia błędów. Ze względu na problemy z łącznością, CEN wykorzystywana była podczas kontroli na drodze głównie w trybie „offline", co z uwagi na ograniczenia funkcjonalności utrudniało pracę inspektorów (m.in. przed i po każdej kontroli musieli oni „ręcznie" synchronizować dane z bazą „online"). Dlatego przy dalszym rozwoju systemu CEN należy dążyć do usunięcia powyższych dysfunkcji. Warta rozważenia jest także dalsza integracja z dostępnymi rejestrami centralnymi, np. CEIDG[12], TERYT[13]. Osiągnięcie tych celów wymaga ciągłego monitorowania i weryfikowania efektywności całego procesu prowadzenia kontroli z wykorzystaniem CEN oraz zarządzania ryzykiem dla CEN. Dla wsparcia tych działań zarządczych celowe jest przeprowadzenie dla CEN kompleksowej, wielowymiarowej analizy obejmującej efektywność procesu, efektywność kosztową oraz ryzyka. Powyższe rekomendacje NIK potwierdzają zarówno wyniki kontroli, jak i wyrażone przez inspektorów WITD krytyczne oceny jakości pracy z wykorzystaniem CEN.

[12] Centralna Ewidencja Informacji o Działalności Gospodarczej.
[13] Krajowy Rejestr Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju.

Minister właściwy do spraw transportu i GITD nadzorowali działalność kontrolną służącą ochronie dróg przed degradacją powodowaną przez przejazdy przeciążonych pojazdów zarówno na etapie planowania, jak i realizacji zadań, jednak biorąc pod uwagę ustalenia kontroli, były to działania niewystarczające, zwłaszcza w zakresie wykonywania przez ITD kontroli ważeniowych bez zachowania ciągłości tych kontroli oraz dopuszczenia do użytkowania awaryjnego systemu preselekcyjnego ważenia pojazdów.

Nie w pełni realizowane były wynikające z Kierunków działania ITD zadania w zakresie budowy nowych punktów kontrolnych umożliwiających m.in. przeprowadzenie kontroli ważeniowej pojazdu. Ustalono, że takie punkty były rozlokowane głównie na drogach krajowych i wojewódzkich, natomiast ich liczba na drogach powiatowych i gminnych była znikoma (odpowiednio 7,2% i 4,4% wszystkich miejsc do kontroli ważeniowych).

Nie zostały zrealizowane wynikające z Kierunków Działania ITD zadania w zakresie budowy i rozwoju systemu preselekcyjnego ważenia pojazdów. Funkcjonujący system nie spełniał oczekiwań. Błędy pomiaru parametrów pojazdów oraz nieprawidłowa rejestracja i transmisja danych powodowały, że preselekcja pojazdów do kontroli była nietrafna, spóźniona lub wręcz zaniechana. Utrudniało to pracę inspektorów transportu drogowego i negatywnie wpływało na skuteczność wykrywania naruszeń związanych z poruszaniem się po drogach przeciążonych pojazdów.

Wynikające z Kierunków Działania ITD zadania w zakresie intensyfikacji kontroli ważeniowych nie były realizowane skutecznie. Kontrole te prowadzone były głównie w dni powszednie (98,5%) i przy sporadycznym uwzględnieniu godzin wieczornych, tj. od godz. 16 do godz. 24 (15,8%), i nocnych, tj. od godz. 24 do godz. 8 (5,1%).

NIK zwróciła uwagę na niski odsetek naruszeń stwierdzonych przez WITD w Radomiu, w wyniku kontroli ważeniowych przewoźników zagranicznych (29,8% wszystkich kontroli), który w badanym okresie wyniósł 9,4% w sytuacji, gdy wskaźnik ten dla kontroli przewoźników krajowych wyniósł 30,7%. Może to wskazywać na przyjęcie odmiennych i uznaniowych kryteriów kontroli.

Nie został wdrożony Krajowy Rejestr Elektroniczny Przedsiębiorców Transportu Drogowego, do czego Polska była zobowiązana na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009, ustanawiającego wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylającego dyrektywę Rady 96/26/WE[14]. Fakt, że informacje o przedsiębiorcach wymagane przepisami ww. rozporządzenia są dostępne za pośrednictwem innych zbiorów elektronicznych nie jest równoznaczne z wypełnieniem zobowiązania Polski do utworzenie ERRU, dlatego niezbędne jest potraktowanie zadania zbudowania tego rejestru jako priorytetu.

W przypadku wywozu drewna z lasów – odbywającego się głównie po drogach o najniższej kategorii, nieprzystosowanych konstrukcyjnie do takich obciążeń – kontrola wykazała, że masa pojazdu dopuszczonego do ruchu przez przewoźnika, ustalana z uwzględnieniem iloczynu szacowanej objętości ładunku i wskaźników określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska oraz Ministra Gospodarki z dnia 2 maja 2012 r. w sprawie określenia gęstości drewna, była znacznie mniejsza (nawet o ok. 20–30%) niż rzeczywista masa wskazana przy kontroli ważeniowej.

DOBRE PRAKTYKI

Kontrola wykazała stosowanie przez zarządców dróg krajowych i wojewódzkich dobrej praktyki konsultacji z WITD nowych inwestycji drogowych pod kątem rozmieszczenia punktów kontroli ważeniowych.

Do dobrych praktyk w zakresie współpracy WITD z gminami i powiatami można zaliczyć np. regularne dokonywanie kontroli raz w tygodniu na drogach powiatu w Strzelcach Krajeńskich (województwo lubuskie), spotkania w sprawie analizy możliwości kontroli pojazdów ciężarowych (Urząd Miasta Puławy), wspólne ustalanie harmonogramów kontroli (Urząd Miejski Przemyśl), prowadzenie rozmów w sprawie sfinansowania wagi preselekcyjnej (Starostwo Powiatowe w Grajewie), utworzenie miejsca kontroli ważeniowej (Urząd Gminy Kłoczew), wspólne kontrole ze strażą gminną (Urząd Gminy Kłodawa) oraz strażą miejską i Policją (Urząd Miasta Płock).

Inne przykłady dobrych praktyk w tym obszarze występujących zarówno po stronie WITD, jak i innych podmiotów.

- WITD w Białystoku w okresie objętym kontrolą współpracował z WITD z Radomia i Olsztyna, z Policją oraz ze Strażą Graniczną:
  - z inspektoratami z woj. mazowieckiego i warmińsko-mazurskiego przeprowadzono wspólne działania kontrolne pod nazwą „Drogołamacz". W ciągu dwóch dni (w maju 2014 r.) skontrolowano 113 pojazdów, wszczęto trzy postępowania administracyjne zakończone wydaniem decyzji na łączną kwotę 25 tys. zł;

[14] Dz.U.L. 300 z dnia 14 listopada 2009 r., s. 51 ze zm.

  - z Policją podjęto wspólne działania kontrolne w ramach akcji „TRUCK", „BUS" i „TUNEL". Skontrolowano 1.033 pojazdy, z tego zważono 116. Wszczęto 88 postępowań administracyjnych za naruszenie utd, ukarano kierowców 341 mandatami oraz zatrzymano 20 dowodów rejestracyjnych;
  - ze Strażą Graniczną przeprowadzono wspólne kontrole m.in. na przejściach granicznych w Kuźnicy Białostockiej i Bobrownikach. Skontrolowano 3121 pojazdów, z których zważono 84, wszczęto 134 postępowania administracyjne za naruszenie utd, ukarano kierowców 1529 mandatami oraz zatrzymano 34 dowody rejestracyjne.

  Ponadto WITD w Białymstoku zgłaszał do zarządców dróg potrzeby w zakresie uzupełnienia posiadanego sprzętu do kontroli ważeniowych i otrzymał od Podlaskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich jeden komplet wag przenośnych, a od Urzędu Miejskiego w Białymstoku dwa komplety.
- Z inicjatywy WITD w Lublinie Zarząd Dróg Wojewódzkich zbudował cztery miejsca do przeprowadzania kontroli ważeniowych, a budowa dwóch kolejnych powinna zakończyć się w 2014 r. Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego w Lublinie wystąpił też do wszystkich starostów z terenu województwa lubelskiego z wnioskiem o wybudowanie lub przystosowanie miejsc kontroli ważeniowych na drogach powiatowych, czego efektem jest rozpoczęcie prac przygotowawczych do wybudowania takiego miejsca na terenie powiatu ryckiego.
- WITD w Gorzowie Wlkp. współpracował z Policją, Strażą Graniczną i służbą celną, w wyniku czego w 2011 r. przeprowadzono m.in. 308 wspólnych kontroli z Policją i 40 ze Strażą Graniczną, a w 2012 r. 255 kontroli z Policją i 29 ze Strażą Graniczną.
- WITD w Radomiu oraz w Rzeszowie współpracowały z jednostkami samorządu terytorialnego poprzez wzajemne przekazywanie informacji o zagrożeniach wynikających z nieprzestrzegania przepisów ruchu drogowego i ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.) oraz wspólne ustalanie trybu działań zapobiegawczych w tym zakresie, m.in. wyznaczanie miejsc patrolowania, w tym wspólnie z Policją.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

NIK uważa za zasadne:

- wprowadzenie w ITD rozwiązań organizacyjnych zapewniających prowadzenie kontroli ważeniowych przez całą dobę oraz w dni wolne od pracy, adekwatnie do natężenia ruchu pojazdów, których przeciążenie powoduje uszkodzenia dróg;
- dokonanie przez ITD analizy funkcjonujących punktów kontroli ważeniowych pod kątem ich racjonalnego wykorzystania;
- zapewnienie przez GDDKiA – w ramach utrzymania i rozwoju preselekcyjnego systemu ważenia pojazdów – wyeliminowania błędów technicznych w jego funkcjonowaniu oraz rozbudowy tego systemu o kolejne stanowiska, w tym również na drogach powiatowych i gminnych, szczególnie w miejscach, gdzie występuje natężony ruch pojazdów ciężarowych (np. dojazdy do lasów z uwagi na transport drewna, do kopalń oraz dużych zakładów przemysłowych);
- wprowadzenie przez właściwych ministrów rozwiązań systemowych wspomagających finansowanie budowy nowych punktów ważenia pojazdów, w szczególności na drogach powiatowych i gminnych;
- podjęcie przez właściwych ministrów działań w celu przeanalizowania i urealnienia prawidłowości wskaźników dla wyliczania masy pojazdów przewożących drewno określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska oraz Ministra Gospodarki z dnia 2 maja 2012 r. w sprawie określenia gęstości drewna;
- opracowanie dla CEN kompleksowej, wielowymiarowej analizy obejmującej efektywność procesu realizacji kontroli z wykorzystaniem CEN, efektywność kosztową oraz identyfikację ryzyk;
- ciągłe doskonalenie i monitorowanie procesu prowadzenia kontroli z wykorzystaniem CEN na poziomie GITD i WITD oraz bieżące zarządzanie ryzykami z nim związanymi;
- zapewnienie inspektorom transportu drogowego warunków umożliwiających sprawną realizację kontroli drogowej z wykorzystaniem CEN online.

7. Ochrona środowiska

W obszarze Ochrona środowiska badania kontrolne NIK koncentrowały się przede wszystkim na ocenie przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska, a także zniwelowaniem negatywnego wpływu działalności człowieka na środowisko, jak i zanieczyszczonego środowiska na zdrowie ludzkie. NIK skontrolowała m.in. lokalizację i budowę farm wiatrowych, oczyszczanie ścieków w uzdrowiskach, postępowanie z odpadami medycznymi, organizacje kąpielisk, ochronę powietrza przed zanieczyszczeniami, ochronę mieszkańców dużych miast przed hałasem, funkcjonowanie parków narodowych, ochronę drzew w procesach inwestycyjnych, gospodarowanie środkami przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej czy wykorzystanie środków na realizację projektów finansowanych w ramach instrumentu LIFE+.

Istotnym problemem, z którym musi zmierzyć się administracja publiczna, **jest ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami**. Aż 6 polskich miast znalazło się w pierwszej dziesiątce miast europejskich z największą liczbą dni w roku, w których przekroczono dobowe dopuszczalne stężenie pyłu PM10. Niedotrzymanie standardów jakości powietrza określonych w unijnej dyrektywie CAFE może mieć dla naszego kraju dotkliwe skutki finansowe. Grozi nam postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości, który może nałożyć na Polskę wysokie kary za niedopełnienie unijnej dyrektywy. Większość samorządów – w czterech z pięciu kontrolowanych województw (z wyjątkiem śląskiego) – opracowały, choć czasem z kilkunastomiesięcznym opóźnieniem, programy ochrony powietrza.

Natomiast kontrola ochrony **mieszkańców dużych miast przed hałasem** wykazała, że pierwsze doświadczenia dużych aglomeracji w diagnozowaniu stanu ich akustyki, jak też rozwój usług w tym zakresie, zaowocowały sprawnym sporządzeniem map akustycznych przez mniejsze miasta. Większość objętych kontrolą miast, przy opracowywaniu planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego wykorzystywało mapy akustyczne i wprowadzało – prewencyjnie – ograniczenia służące ochronie terenów wrażliwych na hałas. Prezydenci objętych kontrolą miast udostępnili swoim mieszkańcom mapy akustyczne oraz zapewnili udział społeczeństwa w opracowywaniu programów ochrony środowiska przed hałasem.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania organów administracji samorządowej w zakresie **lokalizacji inwestycji na obszarach objętych różnymi formami ochrony przyrody** w województwie podlaskim były niewystarczające dla zachowania ładu przestrzennego oraz nie zapewniały warunków gwarantujących właściwą ochronę obszarom o wyróżniających się walorach przyrodniczych.

Podobnie **ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej** przed erozją i niedopuszczalną ingerencją w ich środowisko naturalne była nieskuteczna. Brak spójnych działań organów państwowych i samorządowych nie sprzyjał kształtowaniu ładu przestrzennego wzdłuż linii brzegowej. Zmiana przebiegu linii brzegowej następowała w sposób niekontrolowany, a zabezpieczenia przed naturalną erozją brzegów nie były w stanie powstrzymać niszczącego oddziaływania morza. Poważnym i dotąd nierozwiązanym problemem była kolizja celów gospodarczych, nakierowanych na rozbudowę infrastruktury turystycznej, oraz celów przyrodniczych, związanych z ochroną naturalnego środowiska na Półwyspie i Mierzei Wiślanej.

NIK skontrolowała również **oczyszczanie ścieków wytwarzanych w uzdrowiskach**. Po przeprowadzanych zabiegach z wykorzystaniem wód leczniczych powstają tzw. ścieki pokąpielowe, które mogą zawierać szkodliwe dla środowiska związki i substancje chemiczne – zwłaszcza po kąpielach siarczkowych. Takie ścieki należy kwalifikować jako ścieki przemysłowe, badać ich skład i w zależności od stopnia inwazyjności odpowiednio oczyszczać. Zabiegi z wykorzystaniem wód leczniczych, zawierających związki chemiczne, wykonywano we wszystkich skontrolowanych przez NIK sześciu gminach uzdrowiskowych. Jednak tylko w dwóch zbudowano odrębne sieci kanalizacyjne, doprowadzające ścieki pokąpielowe do oczyszczalni, w których podczyszczano je do parametrów pozwalających na ich wprowadzenie do środowiska naturalnego. Pozostałe gminy błędnie kwalifikowały ścieki pokąpielowe do bytowych i wylewały je do kanalizacji i oczyszczalni komunalnych. W rezultacie nieoczyszczone z siarczanów i chlorków wody trafiały do środowiska, powodując jego degradację.

Kontrolerzy podczas kontroli **postępowania z odpadami medycznymi** wskazali na problem niezgodności pomiędzy ilościami odpadów zewidencjonowanych a przekazanych do unieszkodliwienia. Ogółem w latach 2011–2013 wytworzono w Polsce 120,8 tys. ton niebezpiecznych odpadów medycznych, a unieszkodliwiono 113,9 tys. ton. Oznacza to, że z systemu zniknęła ogromna ilość groźnych dla życia ludzkiego odpadów. Nie wiadomo, co się z nimi stało – czy faktycznie zostały zniszczone, ale na skutek bałaganu nie można tego stwierdzić, czy też pozbyto się ich w inny, niezgodny z zasadami sposób.

III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Kontrolerzy NIK stwierdzili, że ponad połowa skontrolowanych organów wykonawczych gmin nie sprawowała dostatecznego **nadzoru nad jakością wody w kąpieliskach i w miejscach wykorzystywanych do kąpieli**, nie zapewniając wykonania wymaganej liczby badań wody z kąpielisk i miejsc wykorzystywanych do kąpieli oraz nie przekazując państwowym powiatowym inspektorom sanitarnym wyników badań wody w celu dokonania oceny jej jakości.

W trakcie kontroli przygotowania wybranych gmin do wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi stwierdzono, że gminy napotykały problemy związane z prawidłową i terminową realizacją zadań dotyczących tego obszaru. Problemy te wynikały m.in. z czynników obiektywnych, w tym uwarunkowań prawnych i organizacyjnych oraz ograniczeń czasowych i finansowych.

Kontrola NIK wykazała, że nie wykorzystywano wszystkich dostępnych instrumentów prawnych dla zapewnienia dostatecznej **ochrony drzew w procesach inwestycyjnych**, w myśl zasady zrównoważonego rozwoju – procesu, w którym ważne jest zachowanie równowagi przyrodniczej. Jednocześnie podejmowane przez nich działania w tym zakresie nie były skuteczne. NIK dostrzega też dobre praktyki stosowane w samorządach, np.: powoływanie przez Burmistrza Miasta Brzeg społecznych komisji ds. oceny zieleni, które współpracowały przy weryfikacji zasadności wniosków o usunięcie drzew czy sporządzenie w Urzędzie Miasta Krakowa wzoru protokołu z wizji lokalnej w celu sprawdzenia wykonania warunków nałożonych zezwoleniem na usunięcie drzew.

NIK skontrolowała również **wykonywanie przez starostów obowiązków wynikających z ustawy Prawo ochrony środowiska.** Spośród szczegółowo zbadanych 382 postępowań administracyjnych, zakończonych wydaniem pozwolenia na korzystanie ze środowiska lub jego zmiany, 322, tj. 84,3%, prowadzone były zgodnie z zasadami wynikającymi z kpa, a w 332 postępowaniach (86,9%) uwzględniono wymogi zawarte w prawie ochrony środowiska.
W wyniku kontroli NIK wystosowała wnioski *de lege ferenda* o podjęcie inicjatywy nowelizacji ustawy – Prawo ochrony środowiska – zakładającej przypisanie państwowej służbie geologicznej obowiązków, dotyczących ustalania i prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, a także prowadzenia rejestru zawierającego informacje o tych terenach oraz o zmianę art. 403 ust. 4 prawa ochrony środowiska w celu zapewnienia możliwości udzielania przez starostów dotacji celowych z budżetu powiatu także na finansowanie lub dofinansowanie kosztów przedsięwzięć nieinwestycyjnych.

W wyniku tych kontroli NIK sformułowała szczegółowe uwagi i wnioski, w tym *de lege ferenda*, dotyczące działań administracji publicznej w zakresie środowiska.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Realizacja Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry przy wykorzystaniu pożyczki Banku Światowego* (P/14/117/LWR)
2. *Zwiększanie możliwości retencyjnych oraz przeciwdziałanie powodzi i suszy w ekosystemach leśnych w województwie lubuskim* (P/14/121/LZG)
3. *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami* (P/14/086/LKR)
4. *Organizacja i utrzymanie kąpielisk oraz miejsc wykorzystywanych do kąpieli* (P/14/056/KSI)
5. *Ochrona drzew w procesach inwestycyjnych w miastach* (P/14/087LKR)
6. *Wykonywanie przez starostów obowiązków wynikających z ustawy – Prawo ochrony środowiska* (P/13/125/KSI)
7. *Finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez gminy województwa zachodniopomorskiego środkami pochodzącymi z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska (I/14/001/LSZ)*
8. *Postępowanie z odpadami medycznymi* (P/14/055/KSI)
9. *Oczyszczanie ścieków wytwarzanych w uzdrowiskach w wyniku udzielania zabie*gów (P/14/080/LKI)
10. *Funkcjonowanie parków narodowych* (P/13/123/KSI)
11. *Wykorzystanie środków na realizację projektów finansowanych w ramach instrumentu finansowego LIFE+* (P/13/124/KSI)
12. *Gospodarowanie środkami publicznymi przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (WFOŚiGW)* (P/13/181/LWA)
13. *Ochrona mieszkańców dużych miast przed hałasem* (P/13/134/LBI)
14. *Tworzenie i realizacja planów urządzenia lasu na terenie Puszczy Białowieskiej* (P/13/135/LBI)
15. *Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w województwie podlaskim* (P/13/136/LBI)
16. *Zasadność budowy ekranów akustycznych i przepustów (przejść dla zwierząt) na trasie A2 i innych wybranych odcinkach dróg* (P/13/159/LLO)

17. *Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej* (P/13/141/LGD)
18. *Przeciwdziałanie eutrofizacji antropogenicznej jezior na terenie województwa pomorskiego* (P/13/143/LGD)
19. *Wybrane zagadnienia udzielania przedsiębiorcom w latach 2010–2013 (I półrocze) pozwoleń wodnoprawnych, pozwoleń na budowę oraz koncesji na wydobywanie kopalin* (S/13/008/LOP)
20. *Eksploatacja kopalin ze złóż województwa wielkopolskiego* (P/14/102/LPO)

Realizacja Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry przy wykorzystaniu pożyczki Banku Światowego

Delegatura we Wrocławiu

P/14/117

CEL OGÓLNY

Celem kontroli była ocena realizacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry w 2013 r. oraz wyrażenie opinii na temat sprawozdania finansowego z realizacji tego Projektu za ten rok.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto łącznie pięć jednostek tj.: Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry we Wrocławiu (BKP); Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu (DZMiUW); Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Warszawie (IMiGW) oraz regionalne zarządy gospodarki wodnej (RZGW) we Wrocławiu i Gliwicach.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

W wyniku powodzi z lipca 1997 r. Rząd RP, w celu zwiększenia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, opracował w 2000 r. wieloletni Program dla Odry 2006, który następnie został wdrożony do realizacji na podstawie przepisów ustawowych. Założono, że Program ten będzie realizowany w latach 2002–2016, a łączne nakłady na jego sfinansowanie wyniosą ponad 9 mld zł. Dostrzegając problem związany z finansowaniem Programu dla Odry 2006, zdecydowano się na zaciągnięcie pożyczki i kredytu w międzynarodowych instytucjach finansowych. Ze środków tych postanowiono sfinansować realizację dwóch kluczowych przedsięwzięć, tj. budowę Zbiornika Racibórz oraz Modernizację Wrocławskiego Węzła Wodnego, ujmując te dwa zadania w Projekcie Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry.

Zadania Projektu były jednocześnie elementem składowym Programu dla Odry 2006. Na realizację przedmiotowego Projektu strona Polska otrzymała z instytucji międzynarodowych pożyczkę i kredyt w łącznej wysokości 345 mln euro, odpowiadającej 68,3% planowanych wówczas całkowitych kosztów realizacji Projektu.

Zagadnienia realizacji Projektu były w ostatnich latach przedmiotem pięciu kolejnych, corocznych kontroli, przeprowadzonych przez Delegaturę NIK we Wrocławiu. Wyniki tych kontroli wykazały w latach 2007–2012 niski poziom wykonania założonych w nim zadań. Od początku realizacji Projektu NIK wskazywała m.in. na konieczność podjęcia skutecznych działań mających na celu przyśpieszenie jego realizacji, gdyż w ocenie Izby zakończenie Projektu w terminie do dnia 31 maja 2014 r. było zagrożone. W związku z narastającymi opóźnieniami wskazywano także na zagrożenie utraty dofinansowania ze środków Unii Europejskiej. Przeprowadzona w 2013 r. kontrola wykazała, iż nie zakończono prac przygotowawczych, umożliwiających wszczęcie zasadniczych prac budowlanych dla każdego z przedsięwzięć składających się na Projekt. Dotyczyło to w szczególności dwóch najważniejszych zadań inwestycyjnych, tj. budowy Zbiornika Racibórz oraz Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego, stanowiących 94,3% wartości całego Projektu. Natomiast w odniesieniu do przebudowy kanału przeciwpowodziowego w dolinie Widawy nie przystąpiono nawet do wyłonienia wykonawców robot budowlanych.

SYNTEZA

NIK oceniła stopień realizacji zadań Projektu na koniec 2013 r. jako niezadowalający. Mimo upływu 94% czasu pierwotnie przewidzianego na jego realizację, zawarcia dziewięciu kontraktów na wykonanie robót oraz ich prowadzenie, zaawansowanie finansowe zadań realizowanych w ramach Projektu utrzymywało się wciąż na niskim poziomie i wyniosło nie więcej niż 24%.

Na przestrzeni 2013 r. nie zdołano nadrobić opóźnień sięgających około trzech lat, związanych z realizacją prac dotyczących dwóch kluczowych zadań, tj. budowy Zbiornika Racibórz (przewidywanego pierwotnie do oddania w 2011 r.) oraz Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego (pierwotny termin zakończenia w 2008 r.), przy czym w ramach drugiego z tych zadań do końca 2013 r. nie wyłoniono wykonawców dwóch kontraktów na przebudowę kanału przeciwpowodziowego w dolinie Widawy.

Dodatkowo, w trakcie 2013 r. powstały kolejne opóźnienia i problemy przy realizacji zadań, skutkujące realnym zagrożeniem niezakończenia tych inwestycji w terminach przewidzianych kontraktami, co w przypadku niezrealizowania któregoś z zadań Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego do połowy grudnia 2015 r. stwarza również ryzyko konieczności zwrotu do budżetu Unii Europejskiej środków dofinansowania w wysokości nawet 689,9 mln zł.

Wobec powstałych opóźnień zaistniała konieczność przesunięcia terminu zakończenia Projektu z maja 2014 r. na grudzień 2017 r.

NIK oceniła pozytywnie sposób wydatkowania w 2013 r. środków finansowych w ogólnej kwocie 334,4 mln zł przeznaczonych na realizację Projektu. Wydatki poniesione zostały zgodnie z celami i zasadami realizacji, wynikającymi z wymagań przewidzianych procedurami Banku Światowego. Kwoty wydatkowanych środków finansowych były zgodne z danymi ewidencji księgowej jednostek wdrożeniowych i były rzetelnie ujmowane w księgach rachunkowych. Poprawnie też sporządzono sprawozdanie finansowe Projektu za 2013 r. W ślad za tym Izba, po przebadaniu rocznego sprawozdania finansowego Projektu za 2013 r., wydała dla Banku Światowego opinię „bez zastrzeżeń" w zakresie sporządzenia przedmiotowego sprawozdania.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Do Ministra Administracji i Cyfryzacji, przewodniczącego Komitetu Sterującego Projektu podjęcie przez Komitet Sterujący oraz pozostałe podmioty i instytucje uczestniczące w realizacji Projektu skutecznych działań mających na celu niedopuszczenie do dalszych opóźnień w jego realizacji, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności wyeliminowania zagrożeń niewykonania kontraktów w akceptowalnych terminach.

Zwiększanie możliwości retencyjnych oraz przeciwdziałanie powodzi i suszy w ekosystemach leśnych w województwie lubuskim

Delegatura w Zielonej Górze

P/14/121

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości realizacji zadań i wykorzystania środków finansowych na zwiększenie możliwości retencyjnych oraz przeciwdziałanie powodzi i suszy w województwie lubuskim.

ZAKRES PODMIOTOWY

Badania kontrolne przeprowadzono w 7 nadleśnictwach położonych na terenie województwa lubuskiego oraz w Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Zielonej Górze.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Zmieniający się klimat, wpływający na występowanie ekstremalnych zjawisk pogodowych, zwiększa ryzyko powodzi, lokalnych podtopień lub suszy. Państwo na przeciwdziałanie tym zjawiskom wydaje zbyt mało środków w stosunku do ogromnych potrzeb. Poza bieżącymi pracami konserwacyjnymi, remontem infrastruktury, budową dużych urządzeń wodnych, jedną z form ograniczenia występowania negatywnych zjawisk może być zwiększenie małej retencji. Mała retencja polegająca na przebudowie istniejących systemów melioracyjnych w kierunku spowolniania odpływu wody (np. poprzez spiętrzanie jej w rowach, stawach, budowę małych zbiorników wodnych) poza poprawą bilansu wodnego zapobiega suszy, służy spłaszczeniu fali powodziowej, odtworzeniu warunków wodnych mokradeł i torfowisk, podtrzymaniu poziomu wód gruntowych. Jest ostoją flory i fauny wodnej, wodno-błotnej, przyczynia się do poprawy zdrowotności drzewostanów. Przy braku wystarczających środków finansowych należy nie tylko przywracać należyty stan urządzeń wodnych, ale, inwestować w możliwości retencyjne. Lasy Państwowe uzyskały dofinansowanie projektu infrastrukturalnego znajdującego się na liście programów indywidualnych dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013, dotyczącego zwiększenia możliwości retencyjnych w ekosystemach leśnych na terenach nizinnych. Maksymalny poziom dofinansowania sięga 85% kosztów kwalifikowalnych. W projekcie uczestniczy 14 nadleśnictw położonych w województwie lubuskim realizujących ok. 187 zadań. Na to zadanie zaplanowano dofinansowanie 6,7 mln zł ze środków UE.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie realizację przez jednostki Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe zadań oraz wykorzystanie środków finansowych, w tym z Funduszu Spójności, na zwiększenie możliwości retencyjnych oraz przeciwdziałanie powodzi i suszy w województwie lubuskim. We wszystkich skontrolowanych nadleśnictwach rozpoznano potencjalne możliwości retencyjne, dokonano wyboru najbardziej korzystnych lokalizacji urządzeń wodnych oraz przeprowadzono inwentaryzację przyrodniczą. Prawidłowo zaplanowano i zrealizowano zadania w zakresie małej retencji, co pozwoliło na osiągnięcie zakładanych wskaźników dotyczących ilości obiektów oraz ich pojemności, przy równoczesnej dbałości o środowisko naturalne. Po wybudowaniu obiektów małej retencji w lasach pojawiły się dotychczas rzadko występujące gatunki ptaków wodno-błotnych, a nowe zbiorniki stały się miejscem rozrodu rzadkich płazów i bezkręgowców, jak też środowiskiem dla cennych roślin wodnych, charakterystycznych tylko dla obszarów wodno-błotnych zachodniej Polski. Zgromadzona w małych obiektach woda poprawia bilans wodny, m.in. zatrzymuje nadmiar wód opadowych na terenach leśnych, ogranicza ryzyko lokalnych podtopień czy powodzi oraz zapobiega lub zmniejsza skutki suszy.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, iż prawidłowa gospodarka wodna, m.in. zapobieganie powodziom oraz przeciwdziałanie suszy, powinna rozpoczynać się w zlewniach niewielkich rzek oraz cieków i obejmować również spowolnienie odpływu wody z terenów leśnych. Aby to osiągnąć, należy dążyć do spójnej gospodarki wodnej w ramach dorzecza. W dotychczasowym stanie prawnym brak jest jednego gospodarza – organu, który prowadziłby spójną gospodarkę wodną w ramach dorzecza. Ustalono, iż nadleśnictwo, występując do różnych starostów o pozwolenie wodnoprawne na wybudowanie obiektu, otrzymywało odmienne rozstrzygnięcia.

NIK stwierdziła też, że zasady zmniejszania wysokości naliczonych kar umownych nie są dotychczas uregulowane w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych. Dlatego Najwyższa Izba Kontroli wskazała na potrzebę podjęcia przez dyrektora Generalnego Lasów Państwowych działań mających na celu wprowadzenie przejrzystych i jednolitych zasad postępowania w zakresie zmniejszania lub umarzania kar umownych. Jednolite zasady sprzyjają rzetelności postępowania kierowników jednostek organizacyjnych, a tym samym ograniczają ryzyko wystąpienia zjawiska korupcji i sprzyjają kreowaniu zaufania publicznego do państwa.

WNIOSKI POKONTROLNE

Sformułowane po kontroli wnioski dotyczyły m.in. odpowiedniej weryfikacji sprawozdań z badań sieci monitoringu lokalnego, prawidłowego nadzoru nad przygotowaniem i realizacją inwestycji, konieczności dokonania analizy przed zawarciem aneksów do umów, oraz prawidłowego przygotowania i właściwej realizacji udzielonych zamówień publicznych.

Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami

Delegatura w Krakowie

P/14/086

CEL OGÓLNY

Ocena działań podmiotów publicznych na rzecz poprawy jakości i ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami, w szczególności zaś wykonywania przez te jednostki przypisanych im zadań w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami, skuteczności działań w zakresie poprawy jakości powietrza oraz współdziałania i koordynacji przedsięwzięć podejmowanych przez podmioty odpowiedzialne za ochronę powietrza w poszczególnych województwach.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę prowadzono na obszarze 5 województw – małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, pomorskiego i śląskiego, obejmując nią urzędy marszałkowskie w czterech województwach (z wyłączeniem województwa małopolskiego), a także w każdym województwie: po dwie gminy, wojewódzki inspektorat ochrony środowiska oraz wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Ponadto skontrolowano Ministerstwo Środowiska. Łącznie kontrole przeprowadzono w 25 jednostkach.

III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Zgodnie z postanowieniami art. 74 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych.

Problematyka ochrony powietrza znalazła odzwierciedlenie w regulacjach prawnych Unii Europejskiej, które określają m.in. dopuszczalny poziom stężeń substancji stanowiących zanieczyszczenie powietrza, organizację systemu monitorowania jakości powietrza oraz obowiązki w zakresie podejmowania działań naprawczych.

Regulacje prawne UE zostały zaimplementowane do prawa krajowego w przepisach prawa ochrony środowiska oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Przeprowadzone badania doświadczalne wykazały, że niektóre choroby u człowieka (choroby układu oddechowego, nowotwory i inne choroby płuc, choroby krążenia, reakcje alergiczne) mogą być istotnie związane z oddziaływaniem zanieczyszczeń pyłowych powietrza w miejscu zamieszkania. Wg raportów WHO i Europejskiej Agencji Środowiska z powodu zanieczyszczenia powietrza pyłem zawieszonym życie przeciętnego mieszkańca UE jest krótsze o ponad 8 miesięcy, a w najbardziej zanieczyszczonych miastach nawet o ponad 2 lata.

Obecnie najbardziej szkodliwy wpływ na zdrowie ludzkie wywiera zanieczyszczenie powietrza pyłem zawieszonym i ozonem. Zanieczyszczone powietrze ma również negatywny wpływ na kondycję ekosystemów oraz niszczenie materiałów (np. korozja metali).

Według krajowych raportów dot. ocen jakości powietrza w większości stref (46 w skali kraju) występują przekroczenia dopuszczalnych stężeń pyłów zawieszonych (PM10 i PM2.5) oraz benzo(a)pirenu (związek silnie rakotwórczy). W latach 2010–2013 przekroczenia poziomów normatywnych pyłu PM10 w skali kraju występowały w ponad 75% wszystkich stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza, a w przypadku benzo(a)pirenu w około 90% stref.

SYNTEZA

Polska od lat znajduje się w czołówce najbardziej zanieczyszczonych państw Unii Europejskiej, jeśli chodzi o jakość powietrza. W kontrolowanym okresie w wielu strefach nawet nie zbliżyliśmy się do unijnych norm jakości powietrza. Niedotrzymanie standardów jakości powietrza określonych w unijnej dyrektywie CAFE może mieć dla naszego kraju dotkliwe skutki finansowe. Grozi nam postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości, który może nałożyć na Polskę nawet do 4 mld zł kary za niedopełnienie unijnej dyrektywy.

Największym problemem dla jakości powietrza w naszym kraju jest ponadnormatywne stężenie pyłu zawieszonego (PM10 i PM2,5) oraz benzo(a)pirenu (B(a)P). Wysokie stężenie pyłu zawieszonego powoduje i pogłębia choroby płuc i układu krążenia. Z kolei benzo(a)piren jest związkiem silnie rakotwórczym.

W latach 2009–2012 główną przyczyną zanieczyszczenia powietrza pyłem PM10 (od 82% do 92,8%) była tzw. niska emisja, pochodząca z domowych pieców i lokalnych kotłowni węglowych, w których spalanie odbywa się w nieefektywny sposób. Pozostałe przyczyny to zanieczyszczenia komunikacyjne (od 5,4 do 7%) i przemysłowe (od 1,8 do 9%).

Aż 6 polskich miast znalazło się w pierwszej dziesiątce miast europejskich z największą liczbą dni w roku, w których przekroczono dobowe dopuszczalne stężenie pyłu PM10. W Krakowie limity przekroczone były przez 150 dni w roku, w Nowym Sączu przez 126 dni, w Gliwicach i Zabrzu przez 125 dni, w Sosnowcu przez 124 dni, a w Katowicach przez 123 dni. We wszystkich kontrolowanych miastach w 2013 r. dopuszczalne stężenie benzo(a)pirenu przekroczone zostało średnio o 500%. Wśród kontrolowanych jednostek najwyższe stężenie B(a)P odnotowano w Nowym Sączu, limity przekroczone jedenastokrotnie, a w Głubczycach (w woj. opolskim) dziesięciokrotnie. Nie brakuje jednak przypadków, w których przekroczenia poziomu docelowego B(a)P były jeszcze wyższe (np. Sucha Beskidzka – prawie dwudziestokrotnie przekroczony poziom w 2012 r.).

Większość samorządów – w czterech z pięciu kontrolowanych województw (z wyjątkiem śląskiego, który tylko częściowo zrealizował te obowiązki) – opracowały, choć czasem z kilkunastomiesięcznym opóźnieniem, programy ochrony powietrza.

Żadna z 10 skontrolowanych gmin nie przeprowadziła pełnej inwentaryzacji źródeł emisji powierzchniowej, która pomogłaby ustalić liczbę palenisk węglowych na jej terenie – jedynie Kraków w 2013 r. zlecił pilotażową inwentaryzację w rejonach występowania największych stężeń zanieczyszczeń pyłem PM10. W 2014 r. do inwentaryzacji przystąpiło również Opole. Tym samym samorządy nie miały wystarczającego rozeznania potrzeb i skali działań naprawczych, by osiągnąć docelowe normy jakości powietrza. Również tylko gmina Kraków przyjęła program osłonowy zapewniający możliwość uzyskania dopłaty do wyższych kosztów ogrzewania po wymianie paleniska węglowego. Na poziomie wojewódzkim tylko Samorząd Województwa Małopolskiego skorzystał z możliwości wynikających z art. 96 prawa ochrony środowiska, tj. określenia dla terenu województwa, bądź jego części, rodzajów lub jakości paliw dopuszczonych do stosowania (wyłączono możliwość stosowania paliw stałych na terenie Krakowa).

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

Nowelizacja przepisów w Rozdziale II Działu IV prawa ochrony środowiska polegająca na wprowadzeniu obowiązku przekazywania do wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska kopii wydawanych pozwoleń dotyczących wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza albo informacji o ich wydaniu.

SYSTEMOWE

- Przyśpieszenie prac zmierzających do ustanowienia, w porozumieniu z Ministrem Gospodarki, standardów emisyjnych dla nowych kotłów węglowych małej mocy wykorzystywanych w gospodarstwach domowych oraz określenie minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych.
- Stworzenie, w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych oraz Ministrem Infrastruktury i Rozwoju, ram prawnych umożliwiających wprowadzanie przez jednostki samorządu terytorialnego stref ograniczonej emisji komunikacyjnej na terenach wysokiego natężenia ruchu pojazdów samochodowych.
- Doprecyzowanie zasad prowadzenia postępowań kompensacyjnych określonych w szczególności w prawie ochrony środowiska, poprzez zdefiniowanie pojęcia obszaru, na którym zostały przekroczone standardy jakości powietrza, o którym mowa w art. 225 ust. 1 tej ustawy, oraz wskazanie *expressis verbis* obowiązku stosowania wszystkich standardów ustanowionych dla danej substancji przy ustalaniu przesłanek do przeprowadzenia postępowania kompensacyjnego.
- Przyśpieszenie prac nad opracowaniem krajowego programu ochrony powietrza i uwzględnienie w nim wytycznych dotyczących oceny stopnia realizacji programów ochrony powietrza określanych przez samorządy województw.

Organizacja i utrzymanie kąpielisk oraz miejsc wykorzystywanych do kąpieli

Departament Środowiska

P/14/056

CEL OGÓLNY

Ocena wypełniania przez organy administracji publicznej wymagań przepisów prawa dotyczących organizacji i utrzymania kąpielisk oraz miejsc wykorzystywanych do kąpieli.

ZAKRES PODMIOTOWY

Główny Inspektorat Sanitarny, 12 urzędów gmin i 12 powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Problematykę organizacji i utrzymania kąpielisk oraz miejsc wykorzystywanych do kąpieli w okresie objętym kontrolą regulowała ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne oraz Dyrektywa 2006/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 r. dotycząca zarządzania jakością wody w kąpieliskach i uchylająca dyrektywę 76/160 EWG (zwana dalej Dyrektywą). Dyrektywa ta została wdrożona do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 4 marca 2010 r. o zmianie ustawy Prawo wodne. Ustawa wprowadziła do porządku prawnego nowe definicje, m.in. kąpieliska, organizatora i profilu wody w kąpielisku, a także system zarządzania jakością wody w kąpielisku, który ma na celu poprawę bezpieczeństwa zdrowotnego osób kąpiących się, w tym element przewidywania zagrożeń. Warunki bezpieczeństwa osób pływających, kąpiących się lub uprawiających sport lub rekreację uregulowane zostały w ustawie z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych.

Zgodnie z brzmieniem art. 3 Dyrektywy, państwa członkowskie obowiązane są corocznie wyznaczyć kąpieliska oraz długość sezonu kąpielowego. Podmiotem odpowiedzialnym za coroczne wyznaczenie kąpielisk jest samorząd gminy, jako ten, który winien dbać o potrzeby mieszkańców związane także ze sportem i rekreacją.

W okresie 2012–2014 liczba funkcjonujących w Polsce kąpielisk zmalała z 221 do 202, tj. o 8,6%, a liczba miejsc wykorzystywanych do kąpieli – z 848 do 459, tj. o 45,9%. Odstępowanie od organizowania tych obiektów spowodowane było wysokimi kosztami ich utrzymania oraz trudnościami w pozyskaniu wykwalifikowanych ratowników wodnych.

Media informują rokrocznie w sezonie letnim o niedostatecznej jakości wody w kąpieliskach i zaniedbaniach związanych z ochroną kąpielisk przed zanieczyszczeniem.

III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

SYNTEZA

Polskie przepisy prawa, pomimo stwierdzonych braków, stwarzają podstawy do zapewnienia nadzoru sanitarnego nad jakością wody w kąpieliskach i miejscach wykorzystywanych do kąpieli oraz bezpieczeństwa osób korzystających z kąpieli, rekreacji i uprawiania sportów wodnych w tych obiektach. W okresie objętym kontrolą, w badanych jednostkach podejmowano działania w celu wywiązania się z obowiązków określonych w tych przepisach, jednak kontrola wykazała liczne nieprawidłowości w tym zakresie.

Jakość wody w kąpieliskach i miejscach wykorzystywanych do kąpieli, funkcjonujących na terenie kraju w latach 2012–2014, wykazywała niewielką poprawę. Z 11 do siedmiu spadła liczba kąpielisk w Polsce, których stan sanitarny oceniono negatywnie, oraz z 21 do 29 wzrosła liczba kąpielisk wyróżnionych Błękitną Flagą (wyróżnienie przyznawane przez międzynarodowe jury na jeden sezon kąpieliskowy, kąpieliskom i marinom spełniającym najwyższe standardy w kategoriach, m.in. czystości wody i bezpieczeństwa).

Główny Inspektor Sanitarny wydawał wytyczne dla organów Inspekcji Sanitarnej sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa, co powodowało ograniczenie liczby badań wykonywanych dla oceny jakości wody w kąpieliskach i miejscach wykorzystywanych do kąpieli. Nie zapewnił pozyskania pełnych i bieżących informacji o kąpieliskach i miejscach wykorzystywanych do kąpieli od organów wykonawczych gmin, organizatorów kąpielisk i państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych, co skutkowało nierzetelną informacją o kąpieliskach w *Serwisie kąpieliskowym*, a także nierzetelnym sporządzaniem informacji i sprawozdań do Komisji Europejskiej.

Połowa objętych badaniami państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych (ppis) ustalała z organizatorami kąpielisk harmonogramy badań jakości wody w kąpieliskach z niedostateczną liczbą badań. Ppis nie egzekwowali od organizatorów kąpielisk i miejsc wykorzystywanych do kąpieli wyników badań wody w tych obiektach, a bieżące oceny jakości wody przekazywali organizatorom ww. obiektów z opóźnieniami sięgającymi nawet 35 dni. Nie dokonywali także wszystkich bieżących i sezonowych ocen jakości wody w kąpieliskach i miejscach wykorzystywanych do kąpieli.

Ponad połowa skontrolowanych organów wykonawczych gmin nie sprawowała dostatecznego nadzoru nad jakością wody w kąpieliskach i w miejscach wykorzystywanych do kąpieli, nie zapewniając wykonania wymaganej liczby badań wody z kąpielisk i miejsc wykorzystywanych do kąpieli oraz nie przekazując państwowym powiatowym inspektorom sanitarnym wyników badań wody w celu dokonania oceny jej jakości.

Ponadto, w połowie badanych gmin nie zapewniono bezpieczeństwa osobom przebywającym na obszarach wodnych gminy poprzez oznakowanie i zwiększenie nadzoru w miejscach zidentyfikowanych jako niebezpieczne do pływania, kąpania się, uprawiania sportu lub rekreacji, a w czterech gminach nie zapewniono bezpieczeństwa osobm w miejscach wykorzystywanych do kąpieli poprzez wymagane ich oznakowanie, zatrudnienie ratowników wodnych oraz wyposażenie w sprzęt ratunkowy, pomocniczy i medyczny.

Kontrola wykazała również nieprawidłowości w działaniu organów gmin, dotyczące uchwalania wykazu kąpielisk i prowadzenia ich ewidencji oraz przekazywania państwowym powiatowym inspektorom sanitarnym informacji o liczbie uchwalonych kąpielisk i zmianach tej liczby w porównaniu z poprzednim sezonem kąpielowym wraz z wykazem kąpielisk.

DOBRE PRAKTYKI

W trzech spośród 11 gmin, na terenie których w badanym okresie funkcjonowały miejsca wykorzystywane do kąpieli, podejmowano uchwały lub wydawano zarządzenia w sprawie wyznaczenia takich miejsc lub w sprawie zasad i trybu korzystania z nich, pomimo braku obowiązku prawnego w tym zakresie. Uchwały przekazywano do właściwych ppis w celu współpracy nad utrzymaniem nadzoru sanitarnego w ww. miejscach, co NIK uznaje za dobrą praktykę.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

Wniosek NIK skierowany do Ministra Środowiska w celu nowelizacji ustawy Prawo wodne, w zakresie:

- zobowiązania organów wykonawczych gmin do prowadzenia ewidencji miejsc wykorzystywanych do kąpieli i przekazywania państwowym powiatowym inspektorom sanitarnym wykazu tych miejsc wraz z informacją o okresie sezonu kąpielowego;
- zobowiązania organizatorów miejsc wykorzystywanych do kąpieli do przekazywania państwowym powiatowym inspektorom sanitarnym informacji o planowanych terminach wykonywania badań jakości wody tych miejsc;
- określenia terminu, do którego organy wykonawcze gmin obowiązane są przekazywać ppis informacje o liczbie kąpielisk i przyczynach jej zmian w odniesieniu do poprzedniego sezonu kąpielowego wraz z wykazem kąpielisk.

SYSTEMOWE

Wnioski NIK skierowane do Głównego Inspektora Sanitarnego dotyczyły:

- zwiększenia nadzoru merytorycznego nad państwowymi powiatowymi inspektorami sanitarnymi w zakresie prowadzenia nadzoru nad jakością wody w kąpieliskach i miejscach wykorzystywanych do kąpieli;
- pozyskiwania pełnych i aktualnych danych do *Serwisu kąpieliskowego* oraz dla potrzeb realizacji obowiązków sprawozdawczych wobec Komisji Europejskiej;
- zmodyfikowania oprogramowania *Serwisu kąpieliskowego* w celu ułatwienia społeczeństwu dostępu do danych.

Wnioski NIK skierowane do państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych dotyczyły:

- skutecznego egzekwowania od organizatorów kąpielisk i miejsc wykorzystywanych do kąpieli, w tym także przez nakładanie mandatów karnych, niezwłocznego przekazywania wyników badań wody wykonywanych w ramach kontroli wewnętrznej organizatora;
- niezwłocznego przekazywania organom wykonawczym gmin oraz organizatorom kąpielisk i miejsc wykorzystywanych do kąpieli, ocen jakości wody w tych obiektach;
- skutecznego egzekwowania od organów wykonawczych gmin informacji o liczbie kąpielisk, przyczynach jej zmian w odniesieniu do poprzedniego sezonu kąpielowego oraz wykazu kąpielisk, po podjęciu uchwały w sprawie wykazu kąpielisk;
- rzetelnego opiniowania projektów uchwał gmin w sprawie wykazu kąpielisk.

Ochrona drzew w procesach inwestycyjnych w miastach

Delegatura w Krakowie

P/14/087

CEL OGÓLNY

Ocena działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego dla ochrony drzew w procesach inwestycyjnych w kontekście realizacji zasady zrównoważonego rozwoju.

ZAKRES PODMIOTOWY

Dziesięć urzędów miast oraz dziewięć starostw powiatowych, w pięciu województwach z różnych regionów Polski, tj. kujawsko-pomorskim, lubelskim, małopolskim, opolskim i podlaskim. Do kontroli wybrano miasta, w których liczba mieszkańców przekracza 15 tys., oraz odpowiadające im miejscowo powiaty.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Silna urbanizacja terenów podmiejskich i zagęszczanie zabudowy w miastach powoduje konflikt interesów inwestorów z interesem społecznym, jakim jest ochrona przyrody, w tym ochrona drzew. Organy administracji publicznej winny te interesy właściwie wyważyć i rzetelnie rozstrzygnąć. W tym celu organ zobligowany jest do działania w zakresie przysługujących mu uprawnień, przede wszystkim w oparciu o przepisy prawa, w tym również prawa miejscowego. Ochrona przyrody polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody, w tym m.in. zadrzewień (ustawa o ochronie przyrody). Obowiązkiem organów administracji publicznej jest dbałość o przyrodę, będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym. Zobowiązane są także do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody. Cele ochrony przyrody są realizowane m.in. przez uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

SYNTEZA

Burmistrzowie i starostowie nie wykorzystywali wszystkich dostępnych instrumentów prawnych dla zapewnienia dostatecznej ochrony drzew w procesach inwestycyjnych, w myśl zasady zrównoważonego rozwoju – procesu, w którym ważne jest zachowanie równowagi przyrodniczej. Jednocześnie podejmowane przez nich działania w tym zakresie nie były skuteczne. Kontrolowane jednostki nie informowały inwestorów o konieczności właściwego zabezpieczenia drzew podczas prowadzenia prac budowlanych, a także sporadycznie prowadziły akcje edukacyjne i informacyjne w dziedzinie ochrony przyrody. Nie służyło to poprawie świadomości społeczeństwa w kwestii roli, jaką odgrywa zieleń w miastach.

Organy ochrony przyrody, czyli burmistrzowie, prezydenci i starostowie, mają do dyspozycji różne narzędzia prawne w celu ochrony drzew, tj. planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew lub odmowa wydania takiego zezwolenia, ustalenie kompensacji przyrodniczej (czyli działania prowadzące do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie i wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia), decyzje o pozwoleniu na budowę. Skupiali się oni jednak przede wszystkim na wydawaniu zezwoleń na usunięcie drzew, które połączone były z ustaleniem kompensacji przyrodniczej (lecz nie w każdym przypadku). Pomimo że decyzje zezwalające na usunięcie drzew są decyzjami uznaniowymi, to odmowy były wydawane sporadycznie i dotyczyły zaledwie 0,2% drzew, o których wycięcie wnioskowano.

Postępowania dotyczące wydawania decyzji zezwalających na usunięcie drzew były prowadzone nierzetelnie. Materiał dowodowy nie został zebrany i udokumentowany w sposób wyczerpujący. Bardzo często stosowano przesłanki zwolnienia z naliczania opłat lub ich odraczania, a naliczone opłaty były umarzane, nawet w sytuacji, gdy nie wszystkie warunki określone w decyzji zostały spełnione. Na etapie planowania i przygotowania inwestycji nie poszukiwano rozwiązań kompromisowych, które byłyby do zaakceptowania przez inwestora i jednocześnie nie prowadziły do całkowitego usunięcia drzew. Tym samym interes inwestora postrzegany był jako ważniejszy niż interes społeczny, jakim jest ochrona przyrody, a drzewa nie były skutecznie chronione.

Skuteczność kompensacji przyrodniczej była niska, gdyż albo nie ustalano kompensacji wcale, albo, gdy ją ustalono, nowo posadzone drzewa były niskiej jakości lub nie sprawdzano, czy kompensacja została w ogóle wykonana. Urzędnicy nie posiadają instrumentów prawnych, aby ustalić skuteczną kompensację przyrodniczą i ją wyegzekwować.

DOBRE PRAKTYKI

- Współpraca wydziału wydającego decyzje o warunkach zabudowy z wydziałem zajmującym się ochroną przyrody w Urzędzie Miasta Krakowa (w toku prowadzonego postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy występowano do wydziału merytorycznego o opinię w sprawie ochrony zieleni. Wydział ten informował pisemnie o rosnących na terenie planowanej inwestycji drzewach i innej zieleni oraz określał warunki ochrony, np. wskazywał drzewa do zachowania, zakazywał składowania materiałów budowlanych w zasięgu systemów korzeniowych, nakazywał prowadzenie prac ziemnych w sposób najmniej szkodzący drzewom i krzewom oraz zabezpieczenie w czasie budowy systemów korzeniowych, pni i koron).
- Powoływanie przez Burmistrza Miasta Brzeg społecznych komisji ds. oceny zieleni, które współpracowały przy weryfikacji zasadności wniosków na usunięcie drzew.
- Sporządzenie w Urzędzie Miasta Krakowa wzoru protokołu z wizji lokalnej w celu sprawdzenia wykonania warunków nałożonych zezwoleniem na usunięcie drzew.
- Opracowanie „Standardów zakładania i pielęgnacji podstawowych rodzajów terenów zielonych w mieście" w Urzędzie Miasta Krakowa.
- Wydawanie, na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę, przez Prezydenta Miasta Krakowa postanowień, w których wyrażana jest opinia dotycząca usunięcia drzew w związku z planowaną inwestycją.
- Akcje edukacyjne i informacyjne (Kraków, Inowrocław, powiat brodnicki).

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

NIK uważa za konieczne wprowadzenie zmian do ustawy o ochronie przyrody, w szczególności w zakresie ochrony terenów zieleni i zadrzewień, aby można było skutecznie chronić drzewa w procesie inwestycyjnym oraz ustalić właściwą kompensację przyrodniczą w przypadku ich usuwania. Przedstawione zmiany ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy Prawo ochrony środowiska są przedmiotem proponowanych rozwiązań zawartych w przedłożonym do Sejmu projekcie o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk 2656).

Zmiany te powinny dotyczyć (ustawa o ochronie przyrody):

- Wprowadzenia w art. 5 ustawy o ochronie przyrody definicji następujących pojęć: „drzewo" i „żywotność drzewa".
- Zmiany art. 83 ust. 4 – wprowadzenie obowiązku dołączenia do wniosku inwestora projektu zagospodarowania działki lub terenu w przypadku realizacji inwestycji, dla której jest on wymagany zgodnie z ustawą Prawo budowlane, wraz z oznaczeniem:
  - istniejącego zadrzewienia podlegającego adaptacji lub likwidacji wraz z określeniem usytuowania drzewa lub drzew w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących lub projektowanych na tej nieruchomości;
  - układu projektowanej zieleni wysokiej i niskiej, tj. nasadzeń zastępczych rozumianych jako posadzenie drzew lub krzewów, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew, stanowiących kompensację przyrodniczą za usuwane drzewa.

- Zmiany art. 83 ust. 3 – wprowadzenie zapisów uprawniających organy ochrony przyrody do ustalenia kompensacji przyrodniczej nie tylko poprzez wskazanie liczby nowych drzew, które należy posadzić w zamian za usuwane, ale także minimalnych obwodów pni drzew na określonej wysokości oraz gatunków lub odmian drzew.
- Celowe jest także wskazanie wytycznych, które organ powinien brać pod uwagę, gdy ustala nasadzenia zastępcze, takich jak dostępność miejsc do nasadzeń zastępczych, wartość przyrodnicza, w tym rozmiar drzewa, wartość kulturowa, walory krajobrazowe, lokalizacja funkcji w ekosystemie, poprzez dodanie odpowiedniego ustępu w art. 83 lub nowej jednostki redakcyjnej.
- Zmiany art. 84 ust. 3 lub wprowadzenie nowej jednostki redakcyjnej – w przypadku uzależnienia wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów od wykonania nasadzeń zastępczych, zezwolenie powinno określać: miejsce nasadzeń, liczbę drzew do posadzenia, minimalny obwód pni drzew mierzony na określonej wysokości, gatunek lub odmianę drzew, termin wykonania nasadzeń, termin złożenia informacji o wykonaniu nasadzeń.
- Uwarunkowania wydania zezwolenia na usunięcie drzew w przypadku, gdy przyczyną usunięcia drzew jest realizacja inwestycji wymagającej uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę, i która koliduje z drzewami lub krzewami będącymi przedmiotem zezwolenia, od uzyskania danego pozwolenia, poprzez dodanie nowej jednostki redakcyjnej w art. 83.
- Ujednolicenia w art. 84 ust. 4 i 5 rozpoczęcia biegu terminów dla odroczenia i umorzenia opłaty za usunięcie, tj. 3 lat od dnia upływu terminu przesadzenia lub posadzenia drzew.
- Zmiany art. 83 ust. 6 pkt 4 poprzez zastąpienie wieku drzewa określonym obwodem pnia.
- Racjonalna jest także zmiana art. 402 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska w zakresie ustalenia, że wpływy z tytułu opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów nakładanych przez starostę stanowią w całości dochód budżetu powiatu.

INNE

Ponadto do kierowników kontrolowanych jednostek NIK skierowała inne wnioski, m.in. o rzetelne prowadzenie i dokumentowanie postępowania dowodowego w sposób jednoznacznie umożliwiający weryfikację złożonego wniosku w zakresie liczby drzew, gatunku, obwodu pnia oraz powierzchni krzewów, w szczególności, gdy usunięcie drzew związane jest z prowadzoną inwestycją, dokonywanie, przed wydaniem zezwolenia na usunięcie drzew, oględzin, w tym m.in. w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych oraz monitorowanie i kontrolowanie wykonania obowiązków nakładanych na wnioskodawców w decyzjach zezwalających na usunięcie drzew.

Wykonywanie przez starostów obowiązków wynikających z ustawy – Prawo ochrony środowiska

Departament Środowiska

P/13/125

CEL OGÓLNY

Ocena realizacji przez starostów zadań z zakresu ochrony środowiska.

ZAKRES PODMIOTOWY

28 powiatów, w tym 5 miast na prawach powiatów.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Podstawowym aktem prawnym, regulującym zadania i obowiązki starostów w zakresie ochrony środowiska, jest ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. − Prawo ochrony środowiska. Z regulacji zawartej w art. 378 POŚ wprost wynika, iż starosta jest podstawowym organem ochrony środowiska, gdyż kompetencje w sprawach związanych z ochroną środowiska w pierwszej kolejności adresowane są do starosty, z wyjątkami na rzecz pozostałych organów ochrony środowiska (m.in. marszałka województwa, regionalnego dyrektora ochrony środowiska, wójta, burmistrza lub prezydenta miasta).

Starostom przyznano szeroki zakres zadań, obejmujący z jednej strony reglamentowanie korzystania ze środowiska, tj. wydawanie pozwoleń na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii, a z drugiej strony kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska oraz nadzór nad instalacjami i urządzeniami. Starostowie mają uprawnienia do nakładania na korzystających ze środowiska rozlicznych obowiązków, w tym m.in. dodatkowych pomiarów emisji, sporządzania przeglądów ekologicznych, czy też ustalania dla podmiotów, które negatywnie oddziałują na środowisko, zadań w celu ograniczenia ich uciążliwości, a także przywrócenia środowiska do stanu właściwego.

W ostatnich latach obowiązki starostów w tym względzie istotnie rozszerzono, m.in. nakładając na nich obowiązki związane z monitorowaniem i prowadzeniem rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy wystąpiły. Zgodnie z art. 3 pkt 32a POŚ rozumie się przez to powstające naturalnie lub na skutek działalności człowieka osuwanie, spełzywanie lub obrywanie powierzchniowych warstw skał, zwietrzeliny i gleby.

SYNTEZA

Objęte kontrolą starostwa udzieliły podmiotom korzystającym ze środowiska, w badanym okresie, 714 pozwoleń na korzystanie ze środowiska. Spośród szczegółowo zbadanych 382 postępowań administracyjnych, zakończonych wydaniem pozwolenia lub jego zmianą, 322, tj. 84,3%, prowadzone były zgodnie z zasadami wynikającymi, z kpa a w 332 postępowaniach (86,9%) uwzględniono, wymogi zawarte w prawie ochrony środowiska. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim niewzywania prowadzących instalacje do uzupełnienia złożonych wniosków pomimo nieujęcia w nich wszystkich elementów wymaganych przepisami POŚ oraz przewlekłego prowadzenia postępowań administracyjnych.

W objętych kontrolą starostwach analizowano wyniki pomiarów wielkości emisji z instalacji przedkładane przez zobowiązane do tego podmioty, a w przypadku stwierdzenia naruszeń warunków wydanych pozwoleń podejmowano działania w celu wyjaśnienia przyczyn powstałych nieprawidłowości i ich wyeliminowania. Niemniej jednak w ponad jednej trzeciej kontrolowanych jednostek nie podejmowano działań mających na celu wyegzekwowanie obowiązku przedłożenia staroście wyników pomiarów emisji z eksploatowanych instalacji od podmiotów, które tego obowiązku nie dopełniły. Czterech skontrolowanych starostów skorzystało w badanym okresie z możliwości nałożenia na prowadzących instalacje obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko oraz przywrócenia środowiska do stanu właściwego.

Spośród 28 objętych kontrolą powiatów na terenie 21 zidentyfikowanych zostało łącznie 501 osuwisk. Tylko jeden starosta podjął w badanym okresie skuteczne działania w celu prowadzenia obserwacji części osuwisk zinwentaryzowanych na terenie jego powiatu. Kolejnych dwóch także podjęło takie działania, ale okazały się one nieskuteczne. Pozostali starostowie nie podejmowali żadnych czynności w tym zakresie lub ograniczyli je do dokonywania wizji lokalnych wybranych osuwisk. Z 21 kontrolowanych starostów rejestr osuwisk prowadziło jedynie 11, przy czym tylko w przypadku trzech były one zgodne z wymogami zawartymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi. W ocenie NIK, zaniechanie lub niepełna realizacja przez kontrolowanych starostów obowiązków w zakresie monitorowania i prowadzenia rejestru osuwisk uniemożliwiała właściwe zarządzanie ryzykiem związanym z geozagrożeniami na terenie kontrolowanych powiatów.

DOBRE PRAKTYKI

Jako dobrą praktykę należy wskazać:

- prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie udzielenia pozwoleń na korzystanie ze środowiska przez Starostę Starachowickiego oraz prezydentów miast: Jastrzębie-Zdrój i Leszno, gdzie w toku wszystkich bądź prawie wszystkich prowadzonych postępowań w sprawie udzielenia pozwolenia na korzystanie ze środowiska upoważnieni pracownicy przeprowadzali wizytacje lub oględziny zakładów, w czasie których sprawdzono zgodność danych i informacji zawartych we wnioskach ze stanem rzeczywistym;
- działania pracowników niektórych z kontrolowanych starostw, podejmowane w celu pozyskania dodatkowej wiedzy o instalacjach funkcjonujących na terenie objętym ich właściwością, polegające na: przeglądzie lokalnych mediów, analizie dostępnych baz i rejestrów (np. zamieszczonych na stronach internetowych rejestrów działalności gospodarczej osób fizycznych i prawnych, tj. Centralnej Ewidencji Informacji o Działalności Gospodarczej oraz Krajowego Rejestru Sądowego; rejestru dotyczącego lokalizacji anten telefonii komórkowej prowadzonych na podstawie pozwoleń radiowych wydanych przez Urząd Komunikacji Elektronicznej), korzystaniu z informacji zgromadzonych w urzędzie, np. z rejestru wniosków o wydanie pozwolenia na budowę i wydanych pozwoleń oraz decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (w przypadku miast na prawach powiatu).

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

Do Ministra Środowiska:

- o podjęcie inicjatywy nowelizacji ustawy – Prawo ochrony środowiska – polegającej na przypisaniu państwowej służbie geologicznej obowiązków dotyczących ustalania i prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, a także prowadzenia rejestru zawierającego informacje o tych terenach;
- o zmianę art. 403 ust. 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska w celu zapewnienia możliwości udzielania przez starostów dotacji celowych z budżetu powiatu także na finansowanie lub dofinansowanie kosztów przedsięwzięć nieinwestycyjnych.

INNE

Ponadto NIK wnioskowała o zapewnienie przez starostów:

- rzetelnego weryfikowania wniosków o wydanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska;
- udzielania pozwoleń emisyjnych zawierających wszystkie elementy wymagane przepisami prawa oraz w sposób umożliwiający kontrolę przestrzegania ustalonych w nich warunków korzystania ze środowiska;
- sprawowania na terenie powiatów kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska;
- realizacji obowiązków w zakresie prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, a także prowadzenia rejestrów zawierających informacje o tych terenach w sposób umożliwiający skuteczne zarządzanie na terenie powiatu ryzykiem osuwiskowym;
- finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków z opłat i kar w wysokości nie mniejszej niż kwoty dochodów uzyskiwanych z tego tytułu;
- finansowania ze środków z opłat i kar tylko zadań pozostających we właściwości powiatu i zgodnie z przeznaczeniem tych środków;
- skutecznego funkcjonowania kontroli zarządczej w obszarze związanym z realizacją zadań z zakresu ochrony środowiska.

Finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez gminy województwa zachodniopomorskiego środkami pochodzącymi z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska

Delegatura w Szczecinie

I/14/001

CEL OGÓLNY

Ocena działań organów gmin w zakresie wykorzystania środków pochodzących z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska i usuwanie drzew i krzewów oraz osiągnięcia efektu ekologicznego przedsięwzięć finansowanych z tych środków.

ZAKRES PODMIOTOWY

10 urzędów gmin z terenu województwa zachodniopomorskiego.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Nowelizacja ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – wprowadzona ustawą z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, zlikwidowała od 1 stycznia 2010 r. gminny fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, który zasilany był środkami finansowymi z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska. Obecnie środki z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska, redystrybuowane przez urząd marszałkowski, przekazywane są bezpośrednio do budżetu gmin.

W latach 2010–2013 (a także wcześniejszych) na terenie województwa zachodniopomorskiego nie przeprowadzano kontroli w zakresie wykorzystania przez gminy środków pochodzących z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska (w tym za usuwanie drzew i krzewów).

SYNTEZA

Izba pozytywnie oceniła działania wszystkich 10 objętych badaniem urzędów gmin w zakresie gospodarowania środkami z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska (w tym opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów), mimo stwierdzonych nieprawidłowości. Wyniki przeprowadzonej kontroli wskazują, że gminy tego województwa dobrze radzą sobie z problematyką gromadzenia i wydatkowania środków pochodzących z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska (oraz za usuwanie drzew i krzewów). Kontrolerzy NIK uznali za nieprawidłowe m.in.: nieujmowanie w ewidencji księgowej 6 jednostek należności warunkowych z tytułu odroczonych płatności opłat za usuwanie drzew lub krzewów, nieterminowe przekazanie do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przez 1 jednostkę kwoty nadwyżki z tytułu dochodów uzyskanych z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska, niedotrzymanie w 3 jednostkach procedur związanych z wydawaniem decyzji zezwalających na usuwanie drzew lub krzewów oraz niezapewnienie w 2 jednostkach skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie przeprowadzania audytu wewnętrznego.

WNIOSKI POKONTROLNE

- Przestrzeganie zasady niepobierania opłat za usunięcie drzew lub krzewów zgodnie z wymogami art. 86 ustawy o ochronie przyrody.
- Podjęcie działań w celu wykonania przez adresatów decyzji obowiązku poinformowania Urzędu o dokonaniu nasadzeń.
- Dokumentowanie dokonanych przez urząd oględzin w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych.
- Przestrzeganie obowiązku dokonywania, przed wydaniem zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, oględzin w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych.
- Ewidencjonowanie w księgach rachunkowych Urzędu należności z tytułu odroczonych opłat i kar za usunięcie drzew i krzewów, stosownie do wymogów i zasad określonych w art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz przyjętej polityki rachunkowości Urzędu.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Na 10 badanych jednostek Delegatura skierowała 1 zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w związku z naruszeniem art. 38 ust. 4a pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, tj. niezamieszczeniem ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych o zmianie ogłoszenia o zamówieniu, mimo że zamawiający dokonał zmiany treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia poprzez ustalenie nowego terminu składania i otwarcia ofert. Zawiadomienie skierowano do rzecznika w dniu 29.09.2014 r. NIK nie otrzymała informacji o wyniku wdrożonego postepowania przez rzecznika.

Postępowanie z odpadami medycznymi

Departament Środowiska

P/14/055

CEL OGÓLNY

Ocena funkcjonowania systemu unieszkodliwiania odpadów medycznych, w szczególności zaś organizacji postępowania z odpadami medycznymi i działań w zakresie ich utylizacji.

ZAKRES PODMIOTOWY

12 szpitali i 6 powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Odpadami medycznymi są – wedle definicji ustawowej – odpady powstające w związku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych oraz prowadzeniem badań i doświadczeń naukowych w zakresie medycyny. Odpady medyczne powstają w procesach diagnozowania, leczenia i profilaktyki medycznej, prowadzonych w sieci lecznictwa otwartego i zamkniętego. Do odpadów medycznych należą m.in.: części ciała i organy, pojemniki na krew i konserwanty do jej przechowywania, odpady zawierające drobnoustroje lub ich toksyny oraz inne formy zdolne do przeniesienia materiału genetycznego (wywołujące lub mogące wywołać choroby u ludzi i zwierząt), chemikalia zawierające substancje niebezpieczne, leki cytotoksyczne i cytostatyczne, pozostałości z żywienia pacjentów oddziałów zakaźnych.

Ustawa o odpadach z 2012 r. precyzuje, że unieszkodliwianie zakaźnych odpadów medycznych może następować wyłącznie poprzez ich termiczne przekształcanie w spalarniach odpadów niebezpiecznych.

Istnieje nakaz unieszkodliwiania zakaźnych odpadów medycznych na terenie województw, w których zostały wytworzone. Jeśli jednak brak na miejscu instalacji utylizacyjnych bądź nie mają one wolnych mocy przerobowych, dopuszcza się utylizację poza województwem – w instalacji położonej najbliżej.

SYNTEZA

W Polsce średnio rocznie wytwarza się ok. 44 tys. ton odpadów medycznych. Aż 90% z nich to odpady niebezpieczne, głównie zakaźne, dlatego bardzo istotne jest przestrzeganie wszelkich procedur bezpieczeństwa przy ich przechowywaniu, odbiorze, transporcie i utylizacji.

NIK w dziesięciu z 12 skontrolowanych szpitali wykryła szereg błędów w postępowaniu z odpadami medycznymi. Poważne nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim segregacji. Odpadów nie sortowano lub mieszano ze sobą ich różne rodzaje, na workach i pojemnikach z odpadami brakowało kodów, które określałyby ich rodzaj, zdarzało się też, że worki były

przepełnione, co w efekcie uniemożliwiało ich bezpieczne zamknięcie. W pięciu szpitalach nie spełniono wymaganych warunków magazynowania odpadów medycznych – w tym dopuszczalnego czasu i wymaganej temperatury magazynowania. Pomieszczenia magazynowe nie były zabezpieczone przed dostępem osób nieupoważnionych, a także przed inwazją owadów, gryzoni i innych zwierząt, które mogą roznosić zarazki.

Kontrolerzy wskazali na niezgodności pomiędzy ilościami odpadów zewidencjonowanych a przekazanych do unieszkodliwienia. Ogółem w latach 2011–2013 wytworzono w Polsce 120,8 tys. ton niebezpiecznych odpadów medycznych, a unieszkodliwiono 113,9 tys. ton. Oznacza to, że z systemu zniknęła ogromna masa groźnych dla życia ludzkiego odpadów. Nie wiadomo, co się z nimi stało – czy faktycznie zostały zniszczone, ale na skutek bałaganu nie można tego stwierdzić, czy też pozbyto się ich w inny sposób.

Praktykę wożenia niebezpiecznych odpadów po całym kraju w poszukiwaniu najtańszego odbiorcy miała ukrócić zasada bliskości, która wprowadziła zakaz unieszkodliwiania zakaźnych odpadów medycznych poza obszarem województwa, na którym zostały wytworzone. Jednak aż połowa kontrolowanych szpitali nie przestrzegała zasady bliskości i odpady medyczne transportowane były nieraz setki kilometrów, do innych województw. O ryzykownej operacji transportu zakaźnych odpadów medycznych często decydowały czynniki ekonomiczne i traktowanie ceny jako głównego kryterium wyboru spalarni.

DOBRE PRAKTYKI

Część spośród skontrolowanych państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych współpracowała w zakresie gospodarowania odpadami medycznymi z innymi podmiotami – m.in. samorządami lekarzy, położnych i pielęgniarek oraz przedsiębiorstwami gospodarki komunalnej i jednostkami posiadającymi i transportującymi niebezpieczne odpady.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

- Minister Środowiska powinien podjąć skuteczne działania w celu poprawy stanu przestrzegania zasady bliskości przy postępowaniu z zakaźnymi odpadami medycznymi. Jej dotrzymywanie powinno być warunkiem udzielania przez szpitale zamówienia publicznego na odbiór i unieszkodliwianie odpadów medycznych.
- Minister Zdrowia powinien bezzwłocznie – poprzez wydanie nowego rozporządzenia – uregulować kwestię dopuszczalnych sposobów unieszkodliwiania zakaźnych odpadów medycznych, tak aby zgodnie z obowiązującą ustawą zezwalało ono tylko i wyłącznie na spalanie zakaźnych odpadów medycznych. Tymczasem, wciąż obowiązujące rozporządzenie dopuszcza – wbrew ustawie – także inne metody utylizacji.

NIK wnioskowała również o zabezpieczenie przed dostępem osób postronnych pomieszczeń, w których przechowuje się odpady medyczne, prowadzenie pełnej i rzetelnej ewidencji posiadanych i przekazanych odpadów medycznych oraz wyłanianie wykonawców usług wywozu i unieszkodliwienia odpadów medycznych zgodnie z warunkami określonymi w ustawie o odpadach.

Oczyszczanie ścieków wytwarzanych w uzdrowiskach w wyniku udzielania zabiegów

Delegatura w Kielcach

P/14/080

CEL OGÓLNY

Ocena wywiązywania się przez gminy i przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne z zadań dotyczących dbałości o właściwą jakość odprowadzanych ścieków pokąpielowych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Pięć gmin uzdrowiskowych oraz cztery przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne z terenu województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, małopolskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Polska, przystępując do Unii Europejskiej, zobowiązała się do wypełnienia wymogów dyrektywy Rady 91/271/EWG dotyczącej oczyszczania ścieków. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, do zadań własnych gminy należą sprawy dotyczące m.in. kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków. Z ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach

uzdrowiskowych wynika, że do zadań własnych tych gmin należy m.in. rozwój i ulepszanie infrastruktury komunalnej i technicznej przeznaczonej dla uzdrowisk. W gminach uzdrowiskowych rośnie liczba prywatnych przedsiębiorców, kierujących ścieki wytwarzane w wyniku udzielania zabiegów leczniczych razem ze ściekami bytowymi do oczyszczalni komunalnych. Skala tego problemu nie jest jak dotąd monitorowana, nie podejmuje się również wyprzedzających działań pozwalających na oczyszczanie tego typu ścieków w oczyszczalniach komunalnych lub na budowanie oczyszczalni tylko tych ścieków, wraz z prowadzącą do niej infrastrukturą ściekową.

SYNTEZA

W Polsce funkcjonuje 45 uzdrowisk. Po przeprowadzanych zabiegach z wykorzystaniem wód leczniczych, a rocznie korzysta z nich ponad 600 tys. osób, powstają tzw. ścieki pokąpielowe, które mogą zawierać szkodliwe dla środowiska związki i substancje chemiczne – zwłaszcza po kąpielach siarczkowych. Takie ścieki należy – zdaniem naukowców – kwalifikować jako ścieki przemysłowe, badać ich skład i, w zależności od stopnia inwazyjności, odpowiednio oczyszczać.

Zabiegi z wykorzystaniem wód leczniczych, zawierających związki chemiczne, które mogą negatywnie wpływać na środowisko, wykonywano we wszystkich skontrolowanych przez NIK sześciu gminach uzdrowiskowych – Ciechocinku, Busku-Zdroju, Solcu-Zdroju, Krynicy-Zdroju, Solinie i w Jeleniej Górze. Jednak tylko w Ciechocinku i w Solcu zbudowano odrębne sieci kanalizacyjne, doprowadzające ścieki pokąpielowe do oczyszczalni, w których podczyszczano je do parametrów pozwalających na ich wprowadzenie do środowiska naturalnego. Pozostałe gminy błędnie kwalifikowały ścieki pokąpielowe do bytowych i wylewały je do kanalizacji i oczyszczalni komunalnych.

NIK jest zdania, że błędne klasyfikowanie ścieków pozabiegowych jako komunalne powoduje, że przedsiębiorstwa zajmujące się ich odprowadzaniem i oczyszczaniem zawierają niewłaściwe umowy z zakładami leczniczymi. Na ich podstawie sanatoria nie mają obowiązku zgłaszania składu chemicznego ścieków. Zdaniem NIK obowiązek określenia, jakie ścieki przyjmowane są do kanalizacji, leży po stronie zakładów odbierających. Dlatego powinny one jak najszybciej zakwalifikować ścieki sanatoryjne jako przemysłowe i zagwarantować sobie tym samym możliwość badania ich pod kątem zawartych w nich związków chemicznych. Klasyfikowanie ścieków sanatoryjnych jako przemysłowe spowoduje obowiązek analizy ich składu i w zależności od wyników umożliwi dobór odpowiedniego sposobu oczyszczania. Dzięki takiej klasyfikacji gminy będą świadome tego, co na ich terenie trafia wraz ze ściekami do oczyszczalni, a następnie do środowiska.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

- Opracowanie przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz przedstawienie Radzie Ministrów projektu nowelizacji ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, mającej na celu zobowiązanie dostawców ścieków przemysłowych do wykazania, przed podpisaniem z przedsiębiorstwem wodno-kanalizacyjnym umowy na odprowadzanie ścieków, rodzaju substancji w nich zawartych i uzyskania pozwolenia wodnoprawnego w sytuacji występowania w ściekach przemysłowych substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego.
- Opracowanie przez Ministra Środowiska i przedstawienie Radzie Ministrów projektu nowelizacji ustawy Prawo wodne, mającej na celu zobowiązanie podmiotów występujących z wnioskiem o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie ścieków komunalnych do wód lub do ziemi, stanowiących mieszaninę ścieków bytowych i przemysłowych, do określenia we wniosku rodzaju i stężenia substancji występujących w odprowadzanych do urządzeń kanalizacyjnych ściekach przemysłowych.

SYSTEMOWE

Zakłady uzdrowiskowe powinny sprawować właściwą kontrolę jakości odprowadzanych ścieków.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych dotyczące udzielenia zamówienie publicznego z naruszeniem przepisów o stosowaniu trybu udzielenia zamówienia z wolnej ręki.

Funkcjonowanie parków narodowych

Departament Środowiska

P/13/123

CEL OGÓLNY

Ocena działań podejmowanych w parkach narodowych dla realizacji ustawowo określonych zadań, w tym: ochrony ekosystemów, udostępniania obszaru parku narodowego i edukacji przyrodniczej.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Środowiska oraz 11 parków narodowych.

KONTEKST PRAWNO--EKONOMICZNY

Ochrona zasobów przyrodniczych ma charakter globalny, podlega międzynarodowym konwencjom i porozumieniom, leży w zakresie działalności organizacji międzynarodowych, w tym ONZ. Parki narodowe jako obiekty o wysokim reżimie ochronnym (kategoria II według klasyfikacji obszarów chronionych Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody (IUCN)), odgrywają fundamentalną rolę w ochronie przyrody. W Polsce wyznaczono 23 parki narodowe, zajmujące łącznie ok. 1% powierzchni kraju. Zgodnie z definicją zawartą w art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, park narodowy obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe.

Ustawa o ochronie przyrody stanowi podstawowy akt prawny regulujący funkcjonowanie parków narodowych w Polsce. W kontrolowanym okresie była ona wielokrotnie nowelizowana. Z punktu widzenia parków szczególne znaczenie miała nowelizacja, której uregulowania weszły w życie 1 stycznia 2012 r. Z tym dniem zmienił się status prawny parków narodowych.

Do 31 grudnia 2011 r. parki narodowe były państwowymi jednostkami budżetowymi. Od 1 stycznia 2012 r. zgodnie z brzmieniem art. 8a uoop, park narodowy jest „państwową osobą prawną" w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zmiana formy prawnej funkcjonowania parków spowodowała szereg innych zmian dotyczących m.in. prowadzenia gospodarki finansowej, sporządzania planów i sprawozdań finansowych oraz nadzoru ministra właściwego do spraw środowiska nad parkami narodowymi. Nie spowodowała natomiast zasadniczych zmian w zakresie zadań realizowanych przez parki narodowe i obowiązków Służby Parków Narodowych.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w parkach narodowych prawidłowo realizowano zadania, określone w ustawie o ochronie przyrody. Podejmowano działania ochronne w ekosystemach parków, mające na celu zachowanie różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, a także przywrócenie właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenie zniekształconych siedlisk. Prowadzono działania związane z edukacją przyrodniczą oraz udostępnianiem parków.

Niekorzystnym zjawiskiem był natomiast brak planów ochrony. Termin ich sporządzenia przedłużano kolejnymi ustawami. W konsekwencji parki nie dysponowały dokumentami określającymi szczegółowe cele ochrony wynikające ze specyfiki i ich walorów przyrodniczych. Nie było też ustaleń do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin czy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących obszar parków wraz z otuliną.

W ocenie NIK, zdecydowanie niewystarczające były działania Ministra Środowiska, zobowiązanego przepisami prawa do sprawowania nadzoru nad parkami narodowymi.

Funkcjonujący w ministerstwie system zbierania i przetwarzania danych o działalności parków narodowych był niezadowalający zarówno co do zakresu tych danych, jak też sposobu ich przetwarzania. Brak było narzędzi dla oceny realizacji zadań w parkach narodowych, systemu i metod oceny skuteczności i efektywności podejmowanych działań oraz rozwiązań umożliwiających łączną analizę realizacji zaplanowanych celów i zadań. W rezultacie minister nie otrzymywał informacji umożliwiających ocenę stopnia realizacji ustanowionych swoimi rozporządzeniami, zadań ochronnych i ich efektów.

DOBRE PRAKTYKI

- Przykładem dobrej praktyki mogą być działania w PN Gór Stołowych. – Oznakowanie szlaków na rozstajach dróg posiadało dodatkowo walory estetyczne, miało charakter małej architektury, było proste, estetyczne, a zarazem dobrze

spełniające swoje przeznaczenie, tj. czytelne oznaczenie szlaków. W wielu miejscach przy szlakach umieszczone były też tablice poglądowe, informacyjne i edukacyjne, prezentujące m.in. mapę Parku, jego ekosystemy, florę i faunę, w tym z ich opisem alfabetem Braille'a.

- Dyrektor Karkonoskiego PN, w celu realizacji współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi, zawarł m.in. porozumienia ze Związkiem Gmin Karkonoskich o współpracy w zakresie rozwoju przyrodniczego, turystycznego, kulturowego i gospodarczego Regionu Karkonoskiego, z Grupą Regionalną GOPR w celu zapewnienia bezpieczeństwa osób przebywających na obszarze KPN, a także z PTTK Oddział Sudety Zachodnie w sprawie letniego znakowania szlaków turystycznych. Wymierne efekty współpracy, prowadzonej przez KPN z jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi, dotyczyły m.in.:
  - rezygnacji z realizacji tras narciarskich w Kotle Szrenickim oraz na Hali pod Łabskim Szczytem;
  - wypracowania programu rozwoju ujęć wody pitnej dla Karpacza;
  - wypracowania najmniej uciążliwego dla środowiska przyrodniczego Parku i otuliny zakresu budowy ośrodka narciarskiego w Kowarach;

  Ponadto efektem stałej współpracy ze Związkiem Gmin Karkonoskich, była organizacja imprez z zakresu edukacji dla dzieci i młodzieży z Kotliny Jeleniogórskiej. Stała współpraca Straży Parku ze Strażą Leśną okolicznych nadleśnictw i Policją przyczyniała się do poprawy rezultatów w ściganiu sprawców przestępstw oraz wykroczeń, w szczególności w zakresie wjazdu na teren Parku i jego otuliny quadami i motocyklami.
- Pracownicy PN Gór Stołowych, w ramach współpracy z samorządami, świadczyli nieodpłatnie usługi edukacyjne szkołom zlokalizowanym w otulinie Parku z terenu 6 gmin. W 2013 r. dyrekcja PNGS wystąpiła do gmin położonych na jego terenie i w otulinie z „Propozycją współpracy na rzecz utworzenia w Górach Stołowych i okolicach geoparku krajowego". Geoparki krajowe nie są formą ochrony przyrody i w związku z tym nie wiążą się z nimi zakazy czy nakazy mogące mieć wpływ na rozwój danego terenu.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

- Stworzenie systemu sprawozdawczości z działalności parków narodowych, umożliwiającego dokonywanie oceny skuteczności i efektywności realizacji przez parki zadań i celów.
- Wypracowanie zestawu podstawowych parametrów, które umożliwiłyby porównywalność danych i stanowiły fundament do długoterminowych analiz zmian zachodzących w przyrodzie parków narodowych.
- Opracowanie, obowiązującego we wszystkich parkach, systemu szacowania wpływu turystyki na przyrodę parku.
- Przyśpieszenie prac nad aktami prawnymi związanymi z funkcjonowaniem parków narodowych.

Wykorzystanie środków na realizację projektów finansowanych w ramach Instrumentu finansowego LIFE+

Departament Środowiska

P/13/124

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości i skuteczności wykorzystania środków na realizację projektów finansowanych w ramach Instrumentu finansowego LIFE+.

ZAKRES PODMIOTOWY

15 jednostek, z tego Ministerstwo Środowiska, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Uniwersytet Łódzki, instytut badawczy, dwie jednostki organizacyjne Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, trzy samorządowe jednostki budżetowe, pięć organizacji pozarządowych oraz spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

KONTEKST PRAWNO--EKONOMICZNY

Instrument finansowy na rzecz środowiska LIFE+ został ustanowiony na podstawie rozporządzenia (WE) nr 614/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. w sprawie instrumentu finansowego na rzecz środowiska (LIFE). Ze środków tego instrumentu finansowane są projekty w dziedzinie ochrony środowiska. W szczególności zadaniem LIFE+ jest wsparcie wdrażania szóstego Programu Działania Środowiskowego

Wspólnoty włącznie z jego strategiami tematycznymi oraz zapewnienie wsparcia finansowego dla środków i przedsięwzięć wnoszących wartość dodaną w dziedzinie ochrony przyrody i środowiska państw członkowskich Unii Europejskiej (art. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie LIFE+). Instrument ten wdrażany był w okresie od dnia 1 stycznia 2007 r. do 31 stycznia 2013 r. (ostatni nabór wniosków).

Na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1293/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia programu działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE) i uchylającego rozporządzenia (WE) nr 614/200711, został ustanowiony program działań na rzecz środowiska i klimatu na okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2020 r. Tym samym aktem uchylone zostało rozporządzenie (WE) nr 614/2007. Jednak postanowiono, że działania rozpoczęte przed dniem 1 stycznia 2014 r. zgodnie z rozporządzeniem nr 614/2007 podlegają temu rozporządzeniu do czasu zakończenia ich realizacji. Biorąc pod uwagę, że rozpoczęcie realizacji projektów LIFE+ zatwierdzonych z naboru wniosków 2013 r. planowane jest na czerwiec 2014 r., a ich wykonanie potrwa ok. trzech lat, przepisy rozporządzenia WE nr 614/2007 LIFE+ będą miały zastosowanie przynajmniej do 2017 r.

SYNTEZA

Polscy beneficjenci otrzymali w latach 2010–2013 (I półrocze) z unijnego Instrumentu finansowego Life+ blisko 23.248,1 tys. euro, a ze środków NFOŚiGW 53.405,9 tys. zł na projekty związane z ochroną środowiska. Pozwoliło to na realizację w tych latach 39 przedsięwzięć Life+.

Zadania i obowiązki związane z wdrożeniem programu określono w specjalnym porozumieniu zawartym w 2008 r. pomiędzy Ministerstwem Środowiska a Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Mimo iż szef resortu zapewnił właściwe warunki do wykorzystania przyznanej alokacji środków, to nie dbał w pełni o koordynację programowania i wdrażania programu. Nie miał też pełnej wiedzy o projektach realizowanych przez polskich beneficjentów. Nie przeprowadzał kontroli i audytu w NFOŚiGW, któremu powierzył funkcję Krajowej Instytucji Wdrażającej. Niewielkie zainteresowanie wdrażaniem programu wynikało z przekonania resortu, że Instrument zarządzany jest przez Komisję Europejską. Jednak z uwagi na znaczący krajowy wkład finansowy, porównywalny z unijnym dofinansowaniem, polskie instytucje powinny być zainteresowane prawidłowym funkcjonowaniem systemu wdrażania Instrumentu i prawidłową realizacją projektów, w tym rozpowszechnianiem dobrych rozwiązań i najlepszych praktyk. O osiągnięciach i problemach związanych z realizacją krajowych projektów Life+ beneficjenci raportują do Komisji Europejskiej. O postępach informowany jest również NFOŚiGW – jako Krajowa Instytucja Wdrażająca. Jednak mimo posiadania informacji o zaawansowaniu projektów i ewentualnych trudnościach Fundusz nie podejmował stosownych działań, które mogły wspomóc beneficjentów.

Do 30 czerwca 2013 r. żaden z krajowych projektów nie został zakończony. Wykorzystanie przyznanej dla Polski alokacji środków nie oznacza faktycznej absorpcji funduszy. O efektach wdrożenia Life+ będzie można mówić dopiero po zatwierdzeniu przez Komisję Europejską sprawozdań końcowych wszystkich projektów przyjętych do realizacji.

WNIOSKI POKONTROLNE

- NIK wnioskowała m.in. o wzmocnienie przez Ministra Środowiska nadzoru nad wdrażaniem programu LIFE w Polsce, powinien on również zobowiązać NFOŚiGW do monitorowania − w celu wsparcia beneficjentów – realizacji projektów w odniesieniu do całego przedsięwzięcia.
- Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej powinien z kolei umożliwić korzystanie ze zwrotnej formy finansowania, tj. pożyczek, projektów wszystkim beneficjentom, którym forma prawna pozwala na skorzystanie z takiego wsparcia, oraz uregulować zasady współfinansowania projektów LIFE+ w kontekście postanowień „Wspólnej strategii działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na lata 2013−2016 z perspektywą do 2020 roku", w celu unikania podwójnego finansowania tych samych przedsięwzięć przez więcej niż jeden fundusz.

Gospodarowanie środkami publicznymi przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (WFOŚiGW)

Delegatura w Warszawie

P/13/181

CEL OGÓLNY

Ocena realizacji zadań wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w oparciu o analizę efektów ekologicznych i rzeczowych dofinansowanych przedsięwzięć. W ramach kontroli wybranych wfośigw dokonano oceny: dostosowania przyjętych priorytetów i programów do potrzeb ochrony środowiska w województwach; prawidłowości procesu wyboru przedsięwzięć do dofinansowania; uzyskanych efektów ekologicznych oraz rozliczania finansowego i rzeczowego dofinansowanych przedsięwzięć.

W toku kontroli dokonano również oceny efektów ekologicznych uzyskanych przez beneficjentów funduszy, w tym prawidłowości rozliczenia finansowego i rzeczowego dofinansowanych przedsięwzięć.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto siedem wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (w Katowicach, Krakowie, Łodzi, Olsztynie, Toruniu, Warszawie, Wrocławiu) i 63 jednostki korzystające ze środków funduszu – 48 jednostek samorządu terytorialnego (jst) oraz 15 jednostek spoza sektora finansów publicznych.

KONTEKST PRAWNO--EKONOMICZNY

Celem działania wfośigw jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w celu realizacji zasady zrównoważonego rozwoju i założeń polityki ekologicznej państwa oraz współfinansowanie projektów inwestycyjnych, kosztów operacyjnych i działań realizowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej (UE) niepodlegających zwrotowi. Podstawę ich działalności stanowi fundusz statutowy, tworzony głównie z części opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Wpływy z tego tytułu są przekazywane na konto wfośigw przez urzędy marszałkowskie oraz wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska.

Fundusze określają własne kryteria i zasady udzielania pomocy finansowej, sporządzają roczny plan finansowy oraz plan działalności. Realizacja zadań statutowych odbywa się poprzez udzielanie oprocentowanych pożyczek, w tym pożyczek przeznaczonych na zachowanie płynności finansowej przedsięwzięć współfinansowanych ze środków UE, udzielanie dotacji, w tym dopłat do oprocentowanych kredytów bankowych, a także poprzez nagrody za działalność na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, niezwiązaną z wykonywaniem obowiązków przez pracowników administracji rządowej i samorządowej. Podstawą wypłat (poza nagrodami) są umowy cywilnoprawne zawierane pomiędzy poszczególnymi wnioskodawcami a funduszami.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie przestrzeganie przez wfośigw obowiązujących zasad i warunków dofinansowania przedsięwzięć oraz dokonywanie wypłat kolejnych transz pożyczek i dotacji, po weryfikacji efektów rzeczowych osiągniętych przez beneficjentów. Krytyczne uwagi Izby dotyczyły stosowania wobec wnioskodawców niejednolitych procedur rozpatrywania i oceny wniosków o pożyczkę i dotację oraz nierzetelnego rozliczania uzyskiwanych efektów ekologicznych zrealizowanych przedsięwzięć.

W ocenie NIK roczne plany działalności skontrolowanych wfośigw były sformułowane ogólnie, w konsekwencji tego brak było jednoznacznych preferencji dla kryterium efektu ekologicznego przy wyborze przedsięwzięć do dofinansowania. Załączane do tych planów „listy przedsięwzięć priorytetowych" zawierały nadmiernie szeroko określone obszary wsparcia, obejmujące wszystkie możliwe dziedziny ochrony środowiska.

W strategiach WFOiGW nie zostały jednak określone szczegółowe kierunki działań oraz wskaźniki oczekiwanych rezultatów. W związku z tym niemożliwe było sformułowanie jednoznacznej oceny dostosowania przyjętych priorytetów i programów funduszy do potrzeb ochrony środowiska w poszczególnych województwach.

Wyniki kontroli wskazały na brak powiązań pomiędzy obszarami dofinansowania określonymi w planach działalności a zadaniami wymienionymi w listach przedsięwzięć priorytetowych, co uniemożliwiło sformułowanie jednoznacznej oceny, czy zarządy podejmowały niezbędne działania celem realizacji planów działalności oraz w jakim stopniu plany te zrealizowały.

W trzech przypadkach, na 83 przedsięwzięcia badane bezpośrednio u beneficjentów, dokumentacja przedłożona w celu rozliczenia dofinansowania, potwierdzająca uzyskanie efektu ekologicznego, nie była zgodna z rzeczywistością. WFOŚiGW w Łodzi (dwa przypadki) i Olsztynie (jeden przypadek) nie zweryfikowały prawidłowości sprawozdań beneficjentów odnośnie do efektu ekologicznego, uznając, że przedłożone dokumenty potwierdzają ich realizację.

W funduszach w Warszawie, Wrocławiu i Toruniu zostały zidentyfikowane przypadki dofinansowania przedsięwzięć z pominięciem obwiązujących procedur. Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na rozpatrywaniu wniosków poza ogłoszonym naborem lub w wyniku odwołania od decyzji zarządu funduszu (możliwość złożenia takiego odwołania nie była przewidziana w wewnętrznych procedurach), dofinansowaniu przedsięwzięć uznanych za niekwalifikowane lub rozpatrywaniu wniosków uzupełnionych po terminie. NIK stwierdziła również nieprowadzenie przez fundusze ewidencji księgowej środków zaangażowanych, co nie pozwalało z kolei na jednoznaczne określenie wysokości wolnych środków finansowych na koniec roku.

DOBRE PRAKTYKI

Przykładem dobrej praktyki były programy priorytetowe opracowywane przez Fundusz w Łodzi (począwszy od 2011 r.), określające m.in. mierzalne wartości realizacji celów i zadań. W sprawozdaniach zarządu tego funduszu prezentowano osiągnięte rezultaty w odniesieniu do przyjętych celów i wskaźników dla poszczególnych programów.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

- W ocenie NIK, w celu zapewnienia przejrzystości działalności wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej należy zobowiązać zarządy wfośigw do wykazywania w planach finansowych wysokości prawnie zaangażowanych środków finansowych. Analogicznie do jednostek sektora finansów publicznych, które zobowiązane są, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości, do prowadzenia ewidencji pozabilansowej dla prawnego zaangażowania środków publicznych, które rozumiane jest jako równowartość zawartych umów, porozumień lub wydanych decyzji i postanowień, których wykonanie (realizacja) spowoduje konieczność dokonania wydatku budżetowego w roku bieżącym lub w latach następnych. NIK proponuje zmianę rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej polegającą na dodaniu do rocznych planów finansowych dodatkowych pozycji dotyczących zobowiązań wynikających z podpisanych umów pożyczek i dotacji dotychczas niewypłaconych zgodnie ze stanem na początku i na końcu roku.

SYSTEMOWE

W ocenie NIK, w celu zapewnienia przejrzystości działalności wfośigw należy zobowiązać zarządy tych funduszy do wykazywania w planach finansowych wysokości prawnie zaangażowanych środków finansowych.

NIK proponuje zmianę rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wfośigw polegającą na dodaniu do rocznych planów finansowych dodatkowych pozycji dotyczących zobowiązań wynikających z podpisanych umów pożyczek i dotacji dotychczas niewypłaconych zgodnie ze stanem na początku i na końcu roku.

Ochrona mieszkańców dużych miast przed hałasem

Delegatura w Białymstoku

P/13/134

CEL OGÓLNY

Ocena realizacji zadań dotyczących ochrony przed hałasem w miastach. Celem głównym kontroli była ocena realizacji zadań wynikających z dyrektywy 2002/49/WE dotyczących ochrony środowiska przed hałasem w dużych miastach. W szczególności ocenie poddano:
W urzędach miast terminowość i prawidłowość:
- sporządzania oraz udostępniania map akustycznych i POŚH,
- realizacji programów ochrony środowiska przed hałasem.

W Ministerstwie Środowiska i Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, terminowość i prawidłowość implementacji dyrektywy 2002/49/WE do przepisów krajowych i działań na rzecz ochrony środowiska przed hałasem.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Środowiska i Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska i w 14 urzędach dużych miast (powyżej 100 tys. mieszkańców).

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Hałas jest jednym z najbardziej odczuwalnych zagrożeń środowiska. WHO (od 1993 roku) zaleca, aby hałas w środowisku nie przekraczał 50–55 dB w dzień i 40–45 dB w nocy.

Problem zagrożenia (zanieczyszczenia) środowiska hałasem i jego istotny wpływ na jakość życia i zdrowie obywateli został dostrzeżony przez Unię Europejską już w 1996 roku. W Zielonej Księdze (Green Paper) zapisano, że nie można dopuścić do emisji hałasu wielkości 85 dB, należy powstrzymywać przed powiększaniem się obszarów o hałasie w przedziale 55–65 dB i że poziom hałasu nie powinien przekraczać 65 dB. Postulaty te zaowocowały dyrektywą 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 25 czerwca 2002 r. odnoszącą się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku. W dyrektywie tej założono ustalenie stopnia narażenia na hałas obywateli w państwach członkowskich według wspólnych metod oceny, określając zakres danych od poziomu 55 dB (całodobowo w ciągu roku) i od 50 dB (w nocy w ciągu roku). Taki poziom natężenia hałasu (zarówno według WHO, jak i UE) ma związek z jego oddziaływaniem na zdrowie ludzi. Przyjmuje się np., że w przypadku hałasu komunikacyjnego jego średnia uciążliwość kształtuje się w przedziale 52–62 dB, duża w przedziale 63–70 dB i bardzo duża powyżej 70 dB. Niekorzystne objawy zdrowotne są obserwowane przy długotrwałej ekspozycji na hałas już od poziomu 55 dB. Pojawiają się wtedy zmęczenie i ogólne rozdrażnienie, a także bóle głowy, brzucha i mięśni. Prowadzi to do zaburzeń snu i życia codziennego. Zakres od 60 do 75 dB wywołuje już zmiany w akcji serca, co prowadzi do skoków ciśnienia i zaburzeń oddychania. Ekspozycja na taki poziom hałasu podwyższa znacznie ryzyko wystąpienia zawału serca.

W wyniku implementacji prawa Unii Europejskiej do prawa polskiego stworzone zostały kompleksowe regulacje dotyczące problemu hałasu w środowisku, w odniesieniu do dużych miast, ciągów komunikacyjnych, portów lotniczych i morskich. Ich celem było ustalenie jednolitego podejścia do unikania, zapobiegania lub ograniczania szkodliwych skutków hałasu.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania administracji samorządowej wynikające z dyrektywy 2002/49/WE i zmierzające do zapewnienia mieszkańcom dużych miast ochrony przed hałasem. W aglomeracjach powyżej 100 tys. zdiagnozowano ich stan akustyczny, w zakresie pozwalającym na realizację przedsięwzięć mających na celu ograniczenie szkodliwego oddziaływania hałasu na ludzi. Aglomeracje powyżej 250 tys. mieszkańców rozpoczęły realizację programów ochrony środowiska przed hałasem, osiągając dotychczas pożądane efekty przede wszystkim w przedsięwzięciach remontowo-modernizacyjnych infrastruktury komunikacyjnej. Prezydenci objętych kontrolą miast udostępnili mieszkańcom mapy akustyczne oraz zapewnili udział w opracowywaniu programów ochrony środowiska przed hałasem. Negatywnie Najwyższa Izba Kontroli ocenia działania Ministra Środowiska, który nie zapewnił terminowej i kompletnej implementacji dyrektywy 2002/49/WE do prawa krajowego. Uregulowania dotyczące dopuszczalnych długookresowych poziomów hałasu w środowisku oraz szczegółowego zakresu danych ujętych w mapach akustycznych ich układu i sposobu prezentacji zaczęły obowiązywać po terminie na sporządzenie pierwszych map akustycznych przez aglomeracje powyżej 250 tys. mieszkańców, a sposób ustalania długookresowego wskaźnika hałasu zaczął obowiązywać w ostatnim dniu na sporządzenie tych map. W konsekwencji przesunęło się w czasie opracowanie pierwszych map akustycznych i programów ochrony środowiska przed hałasem oraz realizacja tych programów. Złagodzenie przez Ministra Środowiska dopuszczalnych długookresowych poziomów hałasu (w październiku 2012 r.) skutkowało radykalnym ograniczeniem na mapach akustycznych zasięgu terenów, na których hałas przekraczał ten poziom, i spowodowało istotne zmniejszenie liczby mieszkańców do objęcia szczególną ochroną przed hałasem, którego poziom uznawany jest przez WHO za szkodliwy dla zdrowia. Podniesione zostały, wbrew słusznym merytorycznie uwagom wiodących krajowych instytucji naukowych w dziedzinie akustyki, tylko poziomy dopuszczalne hałasu komunikacyjnego. W ocenie NIK regulacje dotyczące lokalizacji i zagospodarowania przestrzennego na terenach nieobjętych miejscowymi planami nie chronią odpowiednio zabudowy wrażliwej na hałas. Na etapie udzielania pozwoleń na budowę, jak i pozwoleń na użytkowanie, kontroli nie podlega zapewnienie właściwej (skutecznej) izolacji akustycznej budynków wrażliwych na hałas.

DOBRE PRAKTYKI

Dobrą praktyką wymagającą upowszechnienia jest wykorzystywanie map akustycznych przy opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Uwzględnianie wyników tych map w planowaniu przestrzennym jest jedną z najmniej kosztownych metod służących zapewnieniu ochrony akustycznej w przyszłości.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała:

- Do Ministra Środowiska o:
  - dokonanie pełnej implementacji definicji wskaźnika Lden (LDWN), określonej w dyrektywie 2002/49/WE do przepisów krajowych;
  - dokonanie analizy prawidłowości ustalenia długoterminowych dopuszczalnych poziomów hałasu, określonych w rozporządzeniu z dnia 1 października 2012 r., zmieniającym rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku i w zależności od jej wyników ewentualne podjęcie stosownych działań;
  - opracowanie i wprowadzenie obowiązującej przy sporządzaniu map akustycznych metodologii ustalania terenów oraz populacji mieszkańców narażonych na hałas;
  - rozważenie nowelizacji prawa ochrony środowiska mającej na celu wprowadzenie instrumentów umożliwiających egzekwowanie od organów samorządu terytorialnego terminowej realizacji obowiązków związanych ze sporządzaniem i udostępnianiem map akustycznych i programów ochrony środowiska przed hałasem.
- Do ministra właściwego do spraw zdrowia o rozważenie określenia wskaźników odzwierciedlających skutki szkodliwego oddziaływania hałasu na zdrowie ludzi.
- Do ministra właściwego do spraw infrastruktury o umożliwienie lokalizowania stacjonarnych urządzeń do elektronicznej kontroli prędkości ze względu na ograniczanie emisji hałasu drogowego.

Tworzenie i realizacja planów urządzenia lasu na terenie Puszczy Białowieskiej

Delegatura w Białymstoku

P/13/135

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości tworzenia i realizacji planów urządzenia lasu na terenie Puszczy Białowieskiej oraz prowadzenia gospodarki leśnej bez zatwierdzonych planów (od 1.01 do 9.10.2012 r.). W szczególności ocena: działań Ministra Środowiska na etapie tworzenia i zatwierdzania planów urządzenia lasu dla nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka na lata 2012–2021 oraz nadzoru nad realizacją tych planów i gospodarką leśną prowadzoną w Puszczy Białowieskiej; tworzenia przez Regionalną Dyrekcję Lasów Państwowych w Białymstoku (RDLP) projektów planów urządzenia lasu dla ww. nadleśnictw na lata 2012–2021 oraz nadzoru nad ich działalnością; realizacji przez nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka zadań gospodarczych określonych w planach urządzenia lasu oraz w okresie braku planów.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Środowiska, Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku oraz nadleśnictwach Białowieża, Browsk i Hajnówka.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Objęcie całego obszaru Puszczy Białowieskiej europejską siecią Natura 2000 spowodowało konieczność poważnych zmian w prowadzonej gospodarce leśnej. Stąd zaistniała potrzeba skontrolowania realizacji gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej, będącej najcenniejszym kompleksem leśnym w Polsce, o unikalnych wartościach przyrodniczych, włączonej w 2004 roku – na mocy Dyrektywy Ptasiej – do obszaru specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 i uznanej w 2011 r. przez Komisję Europejską – zgodnie z Dyrektywą Siedliskową – za Specjalny Obszar Ochrony Siedlisk Natura 2000.

Zasady prowadzenia gospodarki leśnej oraz zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych reguluje ustawa o lasach, która w art. 4 ust. 1 zarządzanie lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa powierza Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasy Państwowe (PGL LP). W art. 6 tej ustawy zdefiniowane zostały pojęcia: gospodarka leśna, plan urządzenia lasu (pul), etat cięć, program ochrony przyrody.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy o lasach, pul to podstawowy dokument gospodarki leśnej opracowywany dla określonego obiektu (nadleśnictwa), zawierający opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej. Dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa pul sporządza się na okres 10 lat, przy czym w przypadkach uzasadnionych stanem lasów (wystąpieniem szkód lub klęski żywiołowej) może on być opracowany na okresy krótsze. Zmiana okresu, na który sporządzono, pul wymaga zgody zatwierdzającego.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania Ministra Środowiska zmierzające do wzmocnienia ochrony zasobów przyrodniczych Puszczy Białowieskiej, polegające na zmniejszeniu nadleśnictwom Białowieża, Browsk i Hajnówka od 2011 r. o 2/3 rozmiaru pozyskania drewna, a od października 2012 r. wyłączeniu z użytkowania części drzewostanów i ograniczeniu intensywności pozyskania drewna. Ustalenia te (zawarte w obowiązujących od 9 października 2012 r. planach urządzenia lasu na lata 2012–2021) były co do skali wykorzystywania zasobów Puszczy Białowieskiej kompromisem między oczekiwaniami organizacji ekologicznych innych użytkowników lasu, w tym leśników, przedsiębiorców i społeczności lokalnej. Zdaniem NIK, nie zapewniono jednak ochrony wszystkim cennym przyrodniczo drzewostanom Puszczy Białowieskiej (głównie 697 drzewostanom ponadstuletnim), w których na lata 2012–2021 zaplanowano zadania gospodarcze obejmujące cięcia przedrębne i rębne. Stwarza to zagrożenie wycinania najstarszych zasobów, wynikające również z nieprecyzyjnych i ogólnikowych zapisów planów, a także stanowiska Lasów Państwowych, że wskazówki gospodarcze tych planów mają charakter informacyjny, kierunkowy i że można je modyfikować. NIK uznała za nierzetelne: ustalenie przez Ministra Środowiska w 2011 r. pozyskania drewna w Puszczy Białowieskiej na 48,5 tys. m^3, bez wskazania poziomu pozyskania w poszczególnych nadleśnictwach i analizy skutków wynikających z nasilenia ochrony biernej, zatwierdzenie przez Głównego Konserwatora Przyrody planów urządzenia lasu na lata 2012–2021, które nie gwarantowały należytej ochrony siedlisk, gatunków i procesów przyrodniczych w Puszczy Białowieskiej, wadliwą prawnie decyzją z 16 maja 2012 r. Skutkowało to stwierdzeniem jej nieważności, a następnie odmową zatwierdzenia planów i koniecznością ich poprawienia, co o cztery miesiące wydłużyło okres funkcjonowania nadleśnictw bez planów urządzenia lasu.

Najwyższa Izba Kontroli uznała m.in. za niewystarczający nadzór Ministra Środowiska nad realizacją planów urządzenia lasu i gospodarką leśną prowadzoną w Puszczy Białowieskiej w okresie braku tych planów.

W ocenie NIK, Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku w wymaganym przepisami trybie sporządziła projekty planów urządzenia lasu dla nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka na lata 2012–2021, a nadleśnictwa prowadziły gospodarkę leśną zgodnie z ustaleniami planów.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Środowiska o opracowanie, w porozumieniu z leśnikami, środowiskiem naukowym i organizacjami ekologicznymi, strategii prowadzenia gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej, uwzględniającej potrzeby ochrony w ramach sieci Natura 2000 najcenniejszych drzewostanów oraz rzadkich i zagrożonych gatunków roślin i zwierząt.

ZAWIADOMIENIA ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

W związku ze stwierdzonymi w Nadleśnictwie Białowieża nieprawidłowościami w zakresie udzielania zamówień publicznych, NIK skierowała do właściwego organu zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w województwie podlaskim

Delegatura w Białymstoku

P/13/136

CEL OGÓLNY

Ocena działań organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie lokalizacji inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody oraz reagowania na przypadki samowoli budowlanej.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrole przeprowadzono w 10 urzędach gmin (miast), pięciu starostwach powiatowych oraz pięciu powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego z terenu województwa podlaskiego.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Obowiązkiem organów administracji publicznej jest dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym. Adresatem tego obowiązku są wszystkie organy administracji bez względu na to, czy realizują zadania w zakresie ochrony przyrody, czy też nie. W dobie postępującej urbanizacji i niekontrolowanego rozwoju aglomeracji obowiązek ten nabiera szczególnego znaczenia. Podstawowym aktem prawnym regulującym sposób gospodarowania przestrzenią jest ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, a także zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy.

Zgodnie z ww. ustawą do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na jej terenie, w tym uchwalanie studium oraz miejscowych planów. Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie. W przypadku braku planu, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, a sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Z punktu widzenia problematyki objętej kontrolą, szczególne znaczenie mają również przepisy prawa budowlanego, ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania organów administracji samorządowej w zakresie lokalizacji inwestycji na obszarach objętych różnymi formami ochrony przyrody w województwie podlaskim były niewystarczające dla zachowania ładu przestrzennego oraz nie zapewniały warunków gwarantujących właściwą ochronę obszarom o wyróżniających się walorach przyrodniczych.

W zdecydowanej większości skontrolowanych gmin w bardzo małym stopniu korzystano z narzędzia, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w celu kształtowania przestrzeni na obszarach objętych ochroną przyrody. Zaledwie 10% powierzchni gmin objętych było planami. Gospodarowanie przestrzenią na obszarach pozbawionych miejscowego planu następowało bowiem nie w oparciu o prawo miejscowe, ale na podstawie indywidualnych decyzji administracyjnych. O przeznaczeniu terenu przesądzał de facto wnioskowany przez inwestora sposób zabudowy i zagospodarowania terenu, co niewątpliwie eliminowało kontrolę społeczną z procesu ustalenia warunków zabudowy obszarów chronionych. Stan ten, w połączeniu z brakiem aktualnych studiów, nie pozwala na racjonalne gospodarowanie przestrzenią, zwłaszcza na obszarach objętych ochroną przyrody i położonych w bezpośredniej bliskości jezior i rzek. Sytuacja ta może utrudnić lokalizację nowych inwestycji, doprowadzić do chaosu przestrzennego oraz do degradacji walorów przyrodniczych i krajobrazowych Podlasia. Regulacje z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego nie dają odpowiednich instrumentów do ochrony krajobrazu, ze względu m.in. na brak realnego znaczenia studium, fakultatywność w sferze polityki przestrzennej oraz znaczne koszty procesu planistycznego. Dotyczy to głównie wysokich (do 150 m) turbin elektrowni wiatrowych zlokalizowanych na Obszarze Chronionego Krajobrazu „Pojezierze Północnej Suwalszczyzny". Problem ten został dostrzeżony przez Prezydenta RP, który przedłożył Sejmowi projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu. W starostwach prawidłowo realizowano zadania dotyczące wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. Nieprawidłowości polegające na naruszeniu przepisów prawa wystąpiły w procesie wydawania pozwoleń na budowę oraz decyzji w sprawie zmiany lasu na użytek rolny. Nieprawidłowości te nie miały negatywnego wpływu na zachowanie walorów przyrodniczych obszarów objętych ochroną przyrody. Skontrolowani powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego ujawnili 302 samowole budowlane na obszarach objętych ochroną przyrody. Zastrzeżenia NIK dotyczą w szczególności przewlekłości prowadzonych postępowań administracyjnych oraz braku skutecznych działań egzekucyjnych wobec inwestorów, którzy samowolnie wybudowali obiekty budowlane.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Sejmik Województwa Podlaskiego powinien uchwalić nowe akty prawne w sprawach Obszaru Chronionego Krajobrazu (częściowo zrealizowany).

INNE

Ponadto, w opinii NIK, wójtowie gmin i burmistrzowie miast powinni:

- zintensyfikować prace związane z przygotowaniem nowych miejscowych planów, doprowadzić do zgodności obowiązujących studiów i miejscowych planów z przepisami ustawy o planowaniu i z przepisami prawa ochrony środowiska;
- dokonywać oraz przekazywać radzie gminy, co najmniej raz w czasie jej kadencji, analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, oceny w postępach w opracowywaniu miejscowych planów oraz opracować wieloletnie programy sporządzania tych planów;
- bez zbędnej zwłoki naliczać i egzekwować opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości;
- zapewnić wydawanie decyzji o warunkach zabudowy, po spełnieniu przesłanek określonych w ustawie o planowaniu;
- podjąć działania zapewniające przestrzeganie terminów w procesie wydawania decyzji administracyjnych.

Starostowie powinni:

- wydawać pozwolenia na budowę po rzetelnym sprawdzeniu zgodności projektów budowlanych z ustaleniami miejscowych planów oraz zgodności projektów zagospodarowania działki lub terenu z przepisami prawa budowlanego;
- zapewnić wydawanie decyzji w sprawie zmiany lasu na użytek rolny na podstawie pełnego i rzetelnego materiału dowodowego uzasadniającego wydanie decyzji.

Powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego powinni:

- wnikliwie i bez zbędnej zwłoki prowadzić postępowania w sprawach samowoli budowlanej;
- podejmować skuteczne działania egzekucyjne wobec inwestorów, którzy nielegalnie zrealizowali obiekty budowlane.

Zasadność budowy ekranów akustycznych i przepustów (przejść dla zwierząt) na trasie A2 i innych wybranych odcinkach dróg

Delegatura w Łodzi

P/13/159

CEL OGÓLNY

Ocena legalności, celowości, gospodarności i rzetelności wybudowania ekranów akustycznych i przejść dla zwierząt na odcinku autostrady A2 Stryków – Konotopa.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Środowiska, Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Wykorzystano także niektóre ustalenia wynikające z kontroli: *Wybrane obszary działalności regionalnych dyrekcji ochrony środowiska w zakresie ochrony środowiska przed hałasem drogowym* (D/13/509). Kontrolę przeprowadzono w regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska w Gorzowie Wielkopolskim, Krakowie i w Łodzi, oraz *Budowa ekranów akustycznych w ramach inwestycji realizowanych na drogach wojewódzkich nr 728 i nr 786* (S/13/004). Kontrolę przeprowadzono w Świętokrzyskim Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Kielcach oraz Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Kielcach.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Na znacznej długości kontrolowanych odcinków dróg krajowych są zamontowane ekrany chroniące przed hałasem. Nie budzi wątpliwości fakt istnienia czy budowania tych ekranów w miejscach oddzielających drogi od zabudowań (mieszkalnych i niemieszkalnych). Natomiast, na niektórych odcinkach dróg ekrany zostały zamontowane lub są w trakcie montażu wzdłuż otwartych, rozległych i niezamieszkanych terenów, które stanowią rozległe pola, łąki, lasy, tereny poeksploatacyjne po wydobyciu ziemi i piasku zużytych do budowy autostrady. Powstaje zatem pytanie o uzasadnienie budowy barier dźwiękochronnych w tych miejscach, skutków takiej budowy (dla przyrody, bezpieczeństwa ruchu drogowego, turystyki, lokalnej przedsiębiorczości itp.) oraz koszty wznoszenia ekranów w tych miejscach.

III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

SYNTEZA

Organy administracji rządowej skontrolowane przez Najwyższą Izbę Kontroli zostały negatywnie ocenione w sferze realizacji zadań w zakresie ochrony przed hałasem drogowym. Działania podejmowane w związku z informacjami o niezasadnie wznoszonych ekranach akustycznych wzdłuż budowanych autostrad i dróg były wybiórcze i doraźne. Brakowało spójnej, kompleksowej i dalekosiężnej wizji rozwiązania problemu nadmiernego hałasu związanego z ruchem drogowym. Sprawę komplikowało przerzucanie odpowiedzialności za rozwiązanie problemu. Najważniejsze – z punktu widzenia badanego obszaru – organy uznały, że wiodącym w tym zakresie jest inny podmiot: Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej odwoływało się do Ministerstwa Środowiska; regionalne dyrekcje ochrony środowiska wskazywały na Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad, ta z kolei za kluczową uznawała treść decyzji środowiskowych i działania wykonawców.

W Ministerstwie Środowiska oraz Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej nie podjęto na czas prac w celu wdrożenia rozwiązań legislacyjnych dotyczących wprowadzenia innych sposobów ochrony przed hałasem niż powszechnie stosowane i kosztowne ekrany akustyczne. Działania podjęto dopiero w 2012 r., mimo że już w 2008 r. rozpoczęto realizację wieloletniego programu budowy dróg krajowych. Do końca kontroli nie wypracowano jednak koncepcji ograniczenia budowy ingerujących w krajobraz ekranów akustycznych, tak aby jednocześnie sprostać oczekiwaniom społecznym w zakresie ochrony przed hałasem.

Nie analizowano możliwości wprowadzenia innych rozwiązań zastępujących ekrany akustyczne, które ograniczałyby hałas w miejscu jego powstawania. Za główny środek zaradczy uznano podwyższenie dopuszczalnych norm hałasu. Przy przygotowywaniu tych zmian kierowano się potrzebą ograniczenia zakresu i kosztów budowy urządzeń zabezpieczających przed hałasem drogowym, nie uwzględniając opinii Ministra Zdrowia o możliwych negatywnych skutkach nadmiernego hałasu dla zdrowia ludzi. Liberalizacja dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku była także sprzeczna z zaleceniami Światowej Organizacji Zdrowia oraz z przyjętymi przez Sejm RP celami średniookresowej polityki ekologicznej państwa.

Nie zagwarantowano, aby ekrany akustyczne budowane były jedynie w przypadkach koniecznych z punktu widzenia przepisów prawa albo społecznie i ekonomicznie uzasadnionych. GDDKiA oraz dyrekcje ochrony środowiska nie analizowały (co było nierzetelne i niegospodarne) możliwości i opłacalności zastąpienia budowy kosztownych ekranów akustycznych wykupieniem chronionych przez nie pojedynczych nieruchomości, czy zastosowania rozwiązania polegającego na zapewnieniu konstrukcji drogi umożliwiającej posadowienie ekranów (lub podwyższenie) w przyszłości (tj. w momencie kiedy nastąpi faktyczne przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu).

Minister Środowiska nie podjął działań w celu doprecyzowania użytego w prawie ochrony środowiska wyrażenia „terenów przeznaczonych" w sposób gwarantujący jednoznaczną interpretację, że dopuszczalne poziomy hałasu określa się dla terenów już zagospodarowanych, a nie dopiero przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę w dalszej przyszłości. Brak wiążącego w tej kwestii rozstrzygnięcia spowodował zainstalowanie na skontrolowanych odcinkach dróg łącznie ok. 6,2 km ekranów chroniących tereny przeznaczone w planach pod zabudowę mieszkaniową, ale jeszcze niezabudowane. Ponadto, na skutek nierzetelnej weryfikacji materiału dowodowego do wydania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych wskazano do ochrony akustycznej niezainwestowane tereny nieobjęte planem miejscowym oraz rolnicze, które nie podlegają ochronie akustycznej. Zainstalowane tam ekrany miały długość 1,5 km.

GDDKiA nierzetelnie zweryfikowała raporty o oddziaływaniu na środowisko autostrady A2 na odcinku od Strykowa do Konotopy, wskutek czego niezasadnie zaprojektowano i wybudowano 4,1 km ekranów akustycznych równolegle do wałów ziemnych oraz 0,6 km ekranu chroniącego teren, na którym znajdowało się niezamieszkane od kilkunastu lat pojedyncze siedlisko. Koszt budowy wyniósł ok. 41,3 mln zł. Niemniej, na kontrolowanych odcinkach dróg lokalizacja i parametry ekranów akustycznych były zgodne z warunkami określonymi w decyzjach środowiskowych i projektach budowlanych.

GDDKiA nie dołożyła też należytej staranności w trakcie przygotowania zamówienia publicznego na projekt i realizację A2 na odcinku Stryków – Konotopa i nie zamieściła w programie funkcjonalno-użytkowym kompletnych danych, niezbędnych do właściwego zaprojektowania rozwiązań w zakresie ochrony akustycznej. W procesie realizacji tej inwestycji zabrakło także odpowiedniej współpracy z wykonawcami i rzetelnego weryfikowania ich działań, co skutkowało wystąpieniem nieuzasadnionych różnic pomiędzy zasięgiem oddziaływania dopuszczalnego hałasu na niektórych odcinkach badanej autostrady.

Świętokrzyski Zarząd Dróg Wojewódzkich nie podjął skutecznych działań zmierzających do zmiany wydanych decyzji środowiskowych, pomimo protestów społecznych, a także mimo iż analizy akustyczne, przeprowadzone w związku z podniesieniem dopuszczalnych poziomów hałasu, wykazały, że przy zastosowaniu nowych norm powierzchnia zaprojektowanych ekranów akustycznych mogłaby się zmniejszyć o 53% na drodze wojewódzkiej nr 728 oraz aż o 93% na drodze nr 786. Według cen ofertowych oszczędności z tego tytułu mogły wynieść blisko 21,5 mln zł. Ponadto, inwestor nierzetelnie informował mieszkańców sprzeciwiających się budowie ekranów, że zmiana wydanych decyzji administracyjnych w zakresie ochrony akustycznej jest niemożliwa, co jest nieprawdą.

NIK pozytywnie oceniła spełnianie przez GDDKiA wymogów ochrony zwierząt na autostradzie A2 (odcinek Stryków – Konotopa). Przejścia dla zwierząt wybudowano w miejscach rzeczywiście przez nie wykorzystywanych. Dodatkowo ok. 70% tych przejść dla zwierząt służyło także innym celom (np. odwodnieniu dróg).

Wartością dodaną kontroli jest wskazanie pewnych słabości formuły „Projektuj i Buduj", w sytuacji gdy zamawiający przyjmie bierną postawę, uznając, że ryzyko efektu końcowego inwestycji leży w całości po stronie wykonawcy. Zdaniem NIK, pełny sukces prowadzenia inwestycji w tej formule będzie zagwarantowany jedynie pod warunkiem dołożenia należytej staranności w trakcie przygotowania zamówienia publicznego oraz ścisłej współpracy z wykonawcami i rzetelnego weryfikowania ich działań w trakcie realizacji. Takiego podejścia urzędników do swoich obowiązków zabrakło.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

Do Prezesa Rady Ministrów o doprecyzowanie użytego w art. 113 ust. 2 pkt 1 POŚ wyrażenia „terenów przeznaczonych" w sposób pozwalający na jednoznaczną interpretację, z której wynikałoby, że ochronie podlegają tereny faktycznie już zagospodarowane na wskazane w ustawie cele, a nie planowane do zagospodarowania nawet w odległej przyszłości;

SYSTEMOWE

- Do Prezesa Rady Ministrów o:
  - umożliwienie zarządzającemu drogą budowy urządzeń ochrony przed hałasem położonych poza pasem drogowym (czyli bliżej zabezpieczanych obiektów);
  - rozszerzenie palety możliwości nabywania przez zarządcę drogi nieruchomości poza pasem drogowym (określonej w art. 13 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych), co umożliwiłoby przejmowanie nieruchomości, zamiast budowania drogich urządzeń ochrony przed hałasem.
- Do Ministra Środowiska o:
  - przyjęcie, w porozumieniu z Ministrem Zdrowia, planu działań na rzecz zmian dopuszczalnych poziomów hałasu (ustalonych w rozporządzeniu MŚ z dnia 14 czerwca 2007 r.), w celu ograniczenia negatywnego wpływu hałasu na zdrowie ludzi;
  - podjęcie działań zapewniających jednolitą interpretację art. 113 ust. 2 pkt POŚ przez organy ochrony środowiska.
- Wniosek do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o opracowanie (we współpracy z Ministrem Środowiska) podręcznika dobrych praktyk projektowania urządzeń ochrony przed hałasem drogowym (a także kolejowym), który obejmowałby w szczególności: zasady przyjmowania danych do określenia przewidywanego zasięgu hałasu drogowego, rodzaj i zakres informacji zamieszczanych w PFU opisujących przedmiot zamówienia w systemie „Projektuj i Buduj", niezbędnych do jednolitego ustalenia zasięgu ponadnormatywnego oddziaływania hałasu, zasady lokalizacji i budowy wałów ziemnych, jako budowli zastępujących instalowanie ekranów akustycznych, alternatywne, wobec ekranów akustycznych, metody ochrony przed hałasem, a także sposoby eliminowania budowy urządzeń ochrony przed hałasem poprzez analizowanie m.in. pod względem gospodarności możliwości wykupu (rozbiórki) zagrożonych obiektów.
- Do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o rzetelne analizowanie i dokumentowanie przypadków wskazujących na możliwość odstąpienia od budowy ekranów akustycznych na rzecz alternatywnych środków ochrony przed hałasem.

Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej

Delegatura w Gdańsku

P/13/141

CEL OGÓLNY

Ocena działań organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie ochrony brzegów morskich na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej.

ZAKRES PODMIOTOWY

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku, Urząd Morski w Gdyni, Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gdańsku, Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gdańsku, Urząd Miejski we Władysławowie, Urząd Miasta Jastarni, Urząd Miasta Helu, Urząd Gminy w Sztutowie, Urząd Miasta Krynica Morska.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Strefa brzegowa, ważna ze względów przyrodniczych i gospodarczych, ulega erozji na skutek naturalnego oddziaływania wód morskich. Brzegi morskie Półwyspu Helskiego i Mierzei Wiślanej ze względu na swoje walory są ponadto poddawane wzrastającej presji, związanej z ich wykorzystaniem przez człowieka do celów turystycznych. Powstają przy nich liczne obiekty turystyczne, w tym pola kempingowe. W pasie technicznym Półwyspu funkcjonuje dziewięć pól kempingowych, w tym sześć na nieruchomościach stanowiących własność gmin. Od połowy lat 90. XX wieku prowadzący pola kempingowe sukcesywnie prowadzą nielegalne działania inwestycyjne, zmierzające do maksymalnego wykorzystania powierzchni użytkowanych nieruchomości i sąsiadujących z nimi nieruchomości Skarbu Państwa, a także powiększania powierzchni przez nasypywanie plaż na obszarze morskim. Efektem takiej ingerencji w środowisko jest m.in. zasypywanie naturalnych brzegów morskich i degradacja trzcinowisk. Problemu nasypywania plaż nie zidentyfikowano dotychczas na brzegach morskich Mierzei, co może być związane z mniejszą presją turystyczną.

Półwysep Helski z Zatoką Pucką i Mierzeja Wiślana z Zalewem Wiślanym znajdują się – odpowiednio – na terenie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego i Parku Krajobrazowego Mierzeja Wiślana, obszarów chronionych z uwagi na ich wartości przyrodnicze, historyczne oraz walory krajobrazowe. Ponadto, ze względu na znajdujące się na nich ostoje ptasie oraz siedliska przyrodnicze, Półwysep i Mierzeja objęte są ochroną w ramach systemu Natura 2000.

Kwestia niszczenia wybrzeża Morza Bałtyckiego, w tym jego polskiej części, była również tematem spotkania w 2010 r. ministrów środowiska z państw działających w Komisji Helsińskiej (HELCOM). Strona polska podjęła po nim m.in. zobowiązanie o likwidacji nielegalnych pól kempingowych na Półwyspie Helskim.

Do najważniejszych organów realizujących zadania związane z ochroną brzegów morskich przed niezgodną z prawem zmianą przebiegu linii brzegowej należy dyrektor urzędu morskiego, będący terenowym organem administracji morskiej. Przepisy dotyczące pasa nadbrzeżnego zawarte są w ustawie o obszarach morskich.

SYNTEZA

Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej przed erozją i niedopuszczalną ingerencją w ich środowisko naturalne była nieskuteczna. Zmiana przebiegu linii brzegowej (ustalonej decyzją Wojewody Pomorskiego z 12 marca 1997 r.) następowała w sposób niekontrolowany, a zabezpieczenia przed naturalną erozją brzegów nie były w stanie powstrzymać niszczącego oddziaływania morza. Brak spójnych działań organów państwowych i samorządowych nie sprzyjał kształtowaniu ładu przestrzennego na terenie pasa technicznego wzdłuż linii brzegowej. Poważnym i dotąd nierozwiązanym problemem była kolizja celów gospodarczych, nakierowanych na rozbudowę infrastruktury turystycznej, oraz celów przyrodniczych, związanych z ochroną naturalnego środowiska na Półwyspie i Mierzei.

Prowadzący pola kempingowe na Półwyspie Helskim samowolnie ingerowali w przebieg linii brzegowej od strony Zatoki Puckiej. Nasypywanie plaż w celu zwiększenia ich powierzchni użytkowej odbywało się poza wszelkimi procedurami i kontrolą i spowodowało przesunięcie linii brzegowej w głąb morza na odległość od 1,5 m do 60 m na odcinkach o łącznej długości około 3.830 m. Samowolne powiększanie powierzchni plaż (w latach 1997–2013 ogółem o 7,12 ha) doprowadziło do szkód w środowisku, m.in. zniszczenia siedlisk przyrodniczych chronionych w ramach sieci obszarów Natura 2000 poprzez ich częściowe zasypanie. Spowodowało także dewastację trzcinowisk i wydm, stanowiących naturalne bariery zabezpieczające brzegi morskie przed erozją i powodziami.

Na Mierzei Wiślanej nie stwierdzono zjawiska usypywania plaż w celu zwiększenia ich obszaru. Podobnie jak na Półwyspie Helskim, wystąpiły tam jednak przypadki nielegalnej lokalizacji obiektów w pasie technicznym, tj. bez wymaganych uzgodnień, pozwoleń, zgłoszeń lub niezgodnie z miejscowymi planami. Tego typu działania utrudniały prace organów odpowiedzialnych za utrzymanie brzegów w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

NIK wnioskowała do:

- Ministra Infrastruktury i Rozwoju, o dokonanie analizy obowiązujących uregulowań prawnych i rozważenie potrzeby ich doprecyzowania w zakresie kompetencji organów, których działalność wpływa na skuteczność ochrony brzegów morskich;
- Dyrektora Urzędu Morskiego, o ściślejszą współpracę z innymi organami państwowymi i samorządowymi, mającą na celu poprawę ochrony brzegów morskich przed nielegalną zmianą przebiegu linii brzegowej oraz usytuowaniem w pasie technicznym obiektów budowlanych;
- burmistrzów o wyeliminowanie mechanizmu korupcjogennego polegającego na niedopuszczalnej prawem dowolności postępowania przy oddawaniu nieruchomości położonych w pasie technicznym w dzierżawę lub użytkowanie wieczyste, tj. bez porozumienia z dyrektorem Urzędu Morskiego.

Przeciwdziałanie eutrofizacji antropogenicznej jezior na terenie województwa pomorskiego

Delegatura w Gdańsku

P/13/143

CEL OGÓLNY

Celem kontroli była ocena skuteczności działań wybranych organów administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania eutrofizacji antropogenicznej w jeziorach województwa pomorskiego, w tym w szczególności:

- monitorowania stanu eutrofizacji jezior przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska (WIOŚ) i organy wykonawcze gmin,
- zapobiegania eutrofizacji antropogenicznej przez organy wykonawcze gmin i powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego (PINB),
- ograniczania następstw eutrofizacji antropogenicznej przez organy wykonawcze gmin.

ZAKRES PODMIOTOWY

Czynności kontrolne przeprowadzono w WIOŚ, w pięciu PINB właściwych terytorialnie dla gmin objętych kontrolą oraz w pięciu urzędach gmin z terenu województwa pomorskiego (Osiek, Przywidz, Sulęczyno, Czarna Dąbrówka oraz Kościerzyna), w których badaniem objęto działania dotyczące terenu zlewni bezpośredniej ośmiu jezior (gmina Osiek – jeziora Słone i Kałębie, gmina Przywidz – jeziora Przywidzkie Małe i Wielkie, gmina Sulęczyno – jezioro Węgorzyno, gmina Czarna Dąbrówka – jeziora Jasień Północny i Jasień Południowy oraz gmina Kościerzyna – jezioro Wierzysko).

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Liczba jezior w Polsce maleje. Jednym z czynników mających wpływ na ten stan jest proces eutrofizacji, w wyniku którego odkładające się osady denne podnoszą coraz wyżej poziom dna jezior, aż do ich zaniku. Użyźnianie naturalne to proces bardzo powolny, przejście jeziora ze stanu niskiej żyzności (oligotrofii) do wysokiej żyzności (eutrofii) trwa setki, a nawet tysiące lat. Natomiast proces eutrofizacji antropogenicznej zachodzi bardzo szybko. W jego wyniku niewielki zbiornik może się zeutrofizować w ciągu kilku do kilkunastu lat. Dlatego tak ważne, również z punktu widzenia jakości życia obywateli, jest podejmowanie przez organy administracji publicznej skutecznych działań w celu przeciwdziałania temu procesowi.

W województwie pomorskim jest około 1,5 tys. jezior (21% ogółu jezior na terenie kraju) o łącznej powierzchni 470 km^2, obejmującej 2,6% powierzchni województwa.

Z analiz zawartych w Programie ochrony jezior Polski Północnej oraz Programie działań dla scalonych części wód powierzchniowych w regionie wodnym Dolnej Wisły od 2011 r. wynika m.in., że stan wód jezior województwa pomorskiego nie jest zadowalający, a jego poprawa bez podjęcia kompleksowych działań w zlewniach bezpośrednich jezior nie jest możliwa.

W obowiązującym stanie prawnym nie przypisano wprost żadnej instytucji odpowiedzialności za zapobieganie eutrofizacji antropogenicznej. Zagadnieniami czystości wód zajmują się m.in. organy Inspekcji Ochrony Środowiska, Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz organy właściwe w sprawach gospodarowania wodami. Działania podejmowane w celu zapobieżenia eutrofizacji antropogenicznej jezior koncentrują się na – będących głównie własnością gmin – terenach zlewni bezpośrednich jezior.

SYNTEZA

Objęte kontrolą organy administracji publicznej województwa pomorskiego nie zapewniły w latach 2011–2013 wystarczającej ochrony przed spowodowanym działalnością człowieka zanieczyszczaniem wód jezior, prowadzącym do ich eutrofizacji. Wprawdzie WIOŚ prawidłowo realizował obowiązki związane z oceną stopnia eutrofizacji śródlądowych wód powierzchniowych, jednak części organów wykonawczych gmin oceny te nie były znane. Organy te w większości gmin nie znały granic zlewni bezpośredniej i nie dokonały kompleksowej identyfikacji potrzeb w zakresie zapobiegania zanieczyszczeniu wód jezior spowodowanym działalnością człowieka. Nie dokonały również uporządkowania gospodarki ściekowej na terenach zlewni, mimo objęcia jej jedynie w części siecią wodno-kanalizacyjną, a podejmowane przez nie działania w celu ograniczenia samowoli budowlanej na tych terenach były, podobnie jak działania PINB, niewystarczające.

W czterech gminach nie znano granic zlewni bezpośredniej Jezior, co utrudniało kompleksowe określenie potrzeb w zakresie zapobiegania ich zanieczyszczeniu, spowodowanym działalnością człowieka oraz ograniczało skuteczność podejmowanych działań. W żadnej gminie nie dokonano kompleksowej identyfikacji takich potrzeb mimo świadomości ich istnienia, na co wskazuje ujmowanie jednostkowych działań mających przeciwdziałać zanieczyszczeniom w dokumentach strategicznych gmin. Żadna z gmin nie posiadała informacji, jaka część nieczystości ciekłych z jej terenu trafiała do oczyszczalni ścieków.

W gminach – głównie z powodu niewystarczającej obsady kadrowej w komórkach organizacyjnych urzędów gmin zajmujących się m.in. problematyką ochrony środowiska – jedynie w ograniczonym zakresie realizowano nadzór, o którym mowa w art. 5 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, nad wykonywaniem przez właścicieli nieruchomości obowiązków określonych w przepisach art. 5 ust. 1–4 tego aktu prawnego.

PINB korzystali jedynie w ograniczonym zakresie – z powodu niewystarczającej obsady etatowej w obsługujących ich urzędach – z uprawnień do identyfikacji samowoli budowlanych wokół jezior.

Również w ograniczonym zakresie wykonywano nadzór nad realizacją zadań przez podmioty prowadzące działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. M.in. nie korzystano z określonej w przepisach art. 9p ustawy o utrzymaniu czystości i porządku możliwości weryfikacji sprawozdań składanych przez ww. podmioty, podczas gdy sprawozdania były niekompletne, zawierały sprzeczne dane lub dane wskazujące na naruszenie warunków udzielonego zezwolenia

DOBRE PRAKTYKI

Jako przykład dobrej praktyki NIK rekomenduje:

- zlecenie przez miasto Kościerzyna w 2013 r. Uniwersytetowi Warmińsko-Mazurskiemu w Olsztynie wykonania projektu ochrony jeziora Wierzysko, obejmującego m.in. opracowanie informacji na temat stanu wód i osadów dziennych tego jeziora;
- realizowanie przez Miasto Kościerzyna w latach 2012–2013 projektu edukacyjnego, obejmującego funkcjonowanie ekosystemów jezior oraz ochrony wód.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Opracowanie i wdrożenie przez:

- Ministra Środowiska – w porozumieniu z Ministrem Administracji i Cyfryzacji – rozwiązań zapewniających stworzenie przejrzystego systemu przeciwdziałania eutrofizacji antropogenicznej jezior przez poszczególne organy administracji publicznej;
- Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku – rozwiązań organizacyjnych zapewniających skuteczne dotarcie do organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego informacji o zadaniach wynikających z Programu działań dla scalonych części wód powierzchniowych w regionie wodnym Dolnej Wisły od 2011 r.;

- organy wykonawcze gmin – działań w celu zwiększenia skuteczności zapobiegania eutrofizacji antropogenicznej jezior, m.in. poprzez realizowanie w szerszym zakresie uprawnień do kontroli przestrzegania postanowień ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, a także korzystanie z możliwości identyfikacji przypadków podejrzenia samowoli budowlanej oraz zawiadamiania o nich organu nadzoru budowlanego.

Wybrane zagadnienia udzielania przedsiębiorcom w latach 2010–2013 (I półrocze) pozwoleń wodnoprawnych, pozwoleń na budowę oraz koncesji na wydobywanie kopalin

Delegatura w Opolu

S/13/008

CEL OGÓLNY

Ocena skuteczności działań organów administracji publicznej w zakresie ochrony złóż kopalin, w tym wydobywania na dużą skalę kopalin pospolitych (piasku i żwiru), w ramach realizacji inwestycji budowy urządzeń wodnych wyłącznie na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, z pominięciem uregulowań ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (w szczególności w zakresie uzyskiwania koncesji na wydobywanie kopalin i uiszczania stosownych opłat esploatacyjnych z tego tytułu).

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w 4 jednostkach, tj.: Starostwie Powiatowym w Kędzierzynie-Koźlu, Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Kędzierzynie-Koźlu, Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Gliwicach oraz Okręgowym Urzędzie Górniczym w Gliwicach.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Aktualne przepisy ustawy Prawo geologiczne i górnicze jednoznacznie zabraniają wydobywania kopalin w sposób inny niż koncesjonowana działalność gospodarcza. Wskazują również organy odpowiedzialne za prowadzenie postępowania w sprawie nielegalnej eksploatacji i określają sposób naliczania kar. Przedmiotem niekoncesjonowanej eksploatacji jest przede wszystkim kruszywo naturalne: piaski, pospółki, żwiry. Sprzyja temu powszechność jego występowania, łatwość pozyskania w płytkich wyrobiskach oraz powszechne zapotrzebowanie na nie do celów budowlanych i drogowych. Na przykładzie skontrolowanych postępowań, w szczególności sprawy objętej skargą wniesioną do NIK przez posła na Sejm RP Brygidę Kolendę-Łabuś, oceniono skuteczność działań, jakie skontrolowane organy podjęły w zakresie wyeliminowania jednego konkretnego przypadku nielegalnej eksploatacji kopalin (piasku i żwiru), prowadzonej na obszarze co najmniej perspektywicznym, a z uwagi na bliskość udokumentowanych złóż, gdzie scharakteryzowane są podstawowe parametry kopaliny i obliczone jej zasoby – nawet jako obszar prognostyczny.

SYNTEZA

Wyniki kontroli wykazały, że Starosta Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego nie podjął czynności zmierzających do ustalenia opłaty podwyższonej w trybie art. 140 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Dyrektor RZGW nie zapewnił rzetelnego przeprowadzenia kontroli przestrzegania warunków pozwolenia wodnoprawnego, a Dyrektor OUG nie przeprowadził postępowania administracyjnego w sprawie wydania nakazu wstrzymania działalności wykonywanej bez wymaganej koncesji. W przypadku dwóch z czterech poddanych kontroli organów administracji publicznej, tj. Starosty Kędzierzyńsko-Kozielskiego oraz Dyrektora OUG, w wyniku kontroli NIK stwierdzono nierzetelne przeprowadzenie postępowań administracyjnych poprzez ustalenie stanu faktycznego z naruszeniem wymogów art. 7 i art. 77 Kodeksu postępowania administracyjnego, a w wyniku kontroli w RZGW – nierzetelne przeprowadzenie kontroli gospodarowania wodami. Nieprawidłowość stwierdzona w działalności Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Powiecie Kędzierzyńsko-Kozielskim dotyczyła nierzetelnego ustalenia, czy nieruchomość objęta planowanym działaniem inwestora figuruje w rejestrze zabytków prowadzonym przez Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków i podlega ochronie na podstawie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ustalenia z przeprowadzonej kontroli prowadzą do zasadniczego wniosku, iż mimo całej grupy organów administracji publicznej, do których zadań należy zapewnienie przestrzegania reguł wynikających z danego zakresu regulacji (w tym prawa wodnego, prawa budowlanego), żaden z tych organów, działając wyłącznie w ramach swoich ustawowych kompetencji, nie jest w stanie zagwarantować należytej ochrony złóż kopalin nieudokumentowanych.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Wprowadzenie mechanizmów prawnych mających na celu ściślejsze powiązanie planowania zagospodarowania przestrzennego terenów złożowych o charakterze perspektywicznym z zasadą ochrony złóż kopalin z art. 125 i 126 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.

Eksploatacja kopalin ze złóż województwa wielkopolskiego

Delegatura w Poznaniu

P/14/102

CEL OGÓLNY

Ocena prowadzenia postępowań koncesyjnych na wydobywanie kopalin ze złóż oraz nadzór nad ich eksploatacją.

ZAKRES PODMIOTOWY

Okręgowy Urząd Górniczy w Poznaniu, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu oraz siedem starostw powiatowych w województwie wielkopolskim.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Zasady i warunki podejmowania działalności w zakresie prac geologicznych, wydobywania kopalin ze złóż, ochrony złóż, wód podziemnych oraz innych elementów środowiska w związku z wykonywaniem działalności górniczej zostały określone w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze.

Prawidłowość udzielania koncesji na eksploatację kopalin ma szczególne znaczenie dla gospodarki, a jednocześnie wywiera wpływ na środowisko naturalne. W skali kraju, około 80% nielegalnej eksploatacji kopalin dotyczy wydobycia piasków i żwirów. Niestety, w społeczeństwie obserwuje się małą świadomość konsekwencji prowadzenia działalności wydobywczej z pominięciem przepisów prawa. Skutki nieprawidłowej eksploatacji powodują natomiast straty w bilansie zasobów naturalnych państwa, niekontrolowane użytkowanie i degradację gruntów, stworzenie warunków do nielegalnego składowania odpadów, niewykonywanie obowiązków w zakresie rekultywacji, co może doprowadzić do nieodwracalnych przekształceń środowiskowych, powstania potencjalnego zagrożenia dla osób wykonujących prace związane z poborem kopaliny oraz osób postronnych, w związku z częstym pomijaniem zasad bezpieczeństwa, a także zmniejszanie dochodów budżetu państwa oraz powstanie tzw. szarej strefy zatrudnienia.

Najważniejszym elementem realizacji zadań określonych ustawą jest zapewnienie prawidłowej gospodarki zasobami złóż, przy czym szczególne znaczenie ma prawidłowość udzielania koncesji. Organami właściwymi do ich wydawania są odpowiednio marszałkowie województw oraz starostowie, którzy jednocześnie wykonują obowiązki nadzoru geologicznego. Nadzór nad zakładami górniczymi, w których prowadzona jest eksploatacja kopalin, sprawują organy nadzoru górniczego.

SYNTEZA

Nadzór nad gospodarką zasobami złóż kopalin województwa wielkopolskiego nie był rzetelny. Ani terenowe organy nadzoru geologicznego, ani organ nadzoru górniczego nie zapewniły ochrony przed nielegalnym ich wydobyciem. Świadczyła o tym stosunkowo duża liczba przypadków prowadzenia działalności wydobywczej przez podmioty nieposiadające koncesji. Podstawową przyczyną nieskutecznego nadzoru górniczego były trudności kadrowe.

Pomimo, że Marszałek Województwa Wielkopolskiego stał się od 1 stycznia 2006 r. organem koncesyjnym, nie posiadał on dostatecznej wiedzy na temat złóż, dla których koncesje zostały wydane przed tym dniem. Przyczyną tego stanu było nieuporządkowanie dokumentacji po przejęciu zadań nadzoru geologicznego od Wojewody Wielkopolskiego. Ten aspekt w funkcjonowaniu nadzoru geologicznego stopnia wojewódzkiego NIK oceniła negatywnie.

Obowiązujące przepisy prawa nie wprowadziły obowiązku ewidencjonowania zakładów górniczych. Taka ewidencja prowadzona w Okręgowym Urzędzie Górniczym w Poznaniu nie była na bieżąco weryfikowana pod względem aktualności i poprawności zawartych w niej danych. Nierzetelne dane o zakładach górniczych znacząco utrudniały prowadzenie skutecznego nadzoru górniczego z uwagi na brak wiedzy o kręgu podmiotów mu podlegających.

Generalnie na całą sferę związaną z wydobyciem kopalin, a przede wszystkim na ochronę złóż przed nielegalnym wydobyciem, miała niewątpliwie wpływ współpraca Marszałka i starostów z innymi organami, przede wszystkim z Okręgowym Urzędem Górniczym w Poznaniu, a także z ANR, organami nadzoru budowlanego, która nie miała niestety cech współpracy stałej.

Starostowie, w przeciwieństwie do Marszałka Województwa Wielkopolskiego, nie byli przygotowani organizacyjnie do wykonywania obowiązków organu administracji geologicznej. W powiatach zadania nadzoru geologicznego przeważnie wykonywali pracownicy, którzy nie posiadali kwalifikacji w dziedzinie geologii – co było niezgodne z obowiązującymi przepisami. I chociaż generalnie przy wydawaniu koncesji na wydobywanie kopalin przestrzegano uregulowań prawnych, to brak zaangażowania geologa powiatowego miał zasadniczy wpływ na jakość merytoryczną wykonywanych zadań. Przyczyną trudności kadrowych w powiatach były przede wszystkim stosunkowo wysokie wymagania kwalifikacyjne oraz ograniczenia środków na wynagrodzenia.

NIK negatywnie oceniła nieprowadzenie przez organy nadzoru geologicznego kontroli przedsiębiorców w zakresie wywiązywania się z warunków koncesji. Marszałek Województwa Wielkopolskiego kontrolował wypełnianie przez przedsiębiorców warunków określonych w koncesji, ale w latach 2012–2013 sprawdzonych było zaledwie 6% koncesjonowanych złóż. W praktyce, nadzór nad realizacją warunków określonych w koncesjach polegał na przyjmowaniu i formalnej weryfikacji pisemnych informacji o zmianach zasobów złóż i o wniesionych opłatach eksploatacyjnych składanych przez przedsiębiorców.

Obowiązująca od 1 stycznia 2012 r. sankcja za nielegalną eksploatację, polegająca na możliwości wydania nakazu wstrzymania takiej działalności, w praktyce nie spełnia swojej funkcji. Do ujawnienia prowadzenia eksploatacji bez wymaganej koncesji dochodzi bowiem z reguły po zakończeniu nielegalnej działalności. Niemożliwe staje się wobec tego doręczenie decyzji w sprawie zakazu prowadzenia nielegalnego wydobycia (brak ustalonego sprawcy). Ze względu na upływ czasu pomiędzy okresem nielegalnego wydobycia a uzyskaniem informacji przez organ nadzoru geologicznego trudne, a bardzo często niemożliwe jest również zwymiarowanie skutków finansowych tego zjawiska.

WNIOSKI POKONTROLNE

Do starostów wnioskowano o:
- utworzenie i obsadzenie stanowiska geologa powiatowego,
- prowadzenie kontroli przedsiębiorców w zakresie sprawdzenia realizacji warunków koncesji na wydobycie kopalin,
- prowadzenie postepowań w sprawie wygaszenia koncesji na wydobywanie kopalin,
- egzekwowanie od przedsiębiorców obowiązku składania zestawień zmian zasobów złóż i informacji o wniesionych opłatach.

Do Marszałka Województwa Wielkopolskiego zwrócono się m.in. o podjęcie działań w celu pozyskania kompletnych informacji o złożach kopalin eksploatowanych na terenie województwa wielkopolskiego, podlegających nadzorowi organu administracji geologicznej szczebla wojewódzkiego.

Do Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego wnioskowano o zapewnienie bieżącego aktualizowania danych zawartych w ewidencji zakładów górniczych oraz o zakończenie postępowań administracyjnych, w toku których, pomimo upływu dwóch lat od dokonania wizji w terenie, nie podjęto decyzji w sprawie ich zakończenia.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Ustalenie przez Starostę Wolsztyńskiego podwyższonej opłaty eksploatacyjnej z tytułu nielegalnego wydobycia kopalin – nieprawidłowość ta nosi znamiona czynu określonego w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co dało podstawę do skierowania zawiadomienia do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu.

8. Rolnictwo, rybołówstwo, rozwój wsi

W działach administracji Rolnictwo, Rybołówstwo, Rozwój wsi Najwyższa Izba Kontroli zbadała m.in. działalność ośrodków doradztwa rolniczego, dopłaty do upraw sadowniczych, nadzór nad funkcjonowaniem ferm zwierząt, gospodarkę rybacką na jeziorach należących do Skarbu Państwa, gospodarką finansową państwowych stadnin koni, a także problemy związane z zarządzaniem należnościami finansowymi agencji rolnych.

Po kontroli **wykorzystania środków publicznych na uprawy sadownicze i jagodowe w ramach programów rolnośrodowiskowych** okazało się, że mimo iż na dopłaty do ekologicznych upraw sadowniczych i jagodowych w latach 2008-2013 wydano ponad 708 mln zł, produkcja owoców nie wzrosła – przeciwnie, spadła wydajność upraw przy ośmiokrotnym wzroście ich powierzchni. Dopłaty przyznawano bowiem do plantacji, bez warunku zbioru owoców. W ciągu dziesięciu lat z dopłat do ekologicznych sadów i upraw jagodowych skorzystało ponad 14,5 tys. rolników. Już podczas pierwszych lat funkcjonowania dopłat widać było, że w żaden sposób nie ożywiają one wzrostu produkcji, mimo to Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi dopiero w 2014 r. uzależniło przyznanie płatności od uzyskania plonu.

Skontrolowane przez NIK, w ramach kontroli **gospodarki rybackiej na jeziorach Skarbu Państwa w województwie warmińsko-mazurskim,** podmioty uprawnione do rybactwa, prowadziły gospodarkę rybacką zgodnie z założeniami operatów rybackich, a także warunkami umów dzierżawy oraz umów użytkowania obwodów rybackich. Dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej wywiązywali się z obowiązków dotyczących zawierania umów użytkowania obwodów rybackich, a także egzekwowania zawartych w nich warunków prowadzenia gospodarki rybackiej. Izba stwierdziła jednak również istotne nieprawidłowości, negatywnie oddziałujące na rybactwo śródlądowe na jeziorach Skarbu Państwa w woj. warmińsko-mazurskim, w tym m.in. zaniechanie przez dyrektorów RZGW w Gdańsku i Warszawie ustawowego obowiązku prowadzenia gospodarki rybackiej w 91 obwodach nieprzekazanych do użytkowania innym podmiotom, a także sprzedaż przez ww. RZGW zezwoleń na amatorski połów ryb w obwodach rybackich znajdujących się w ich władaniu, pomimo nieprowadzenia zarybień tych akwenów. NIK zwróciła także uwagę na fakt, że coroczne analizy produkcji rybackiej wskazują na stały i wyraźny spadek wydajności rybackiej jezior w woj. warmińsko-mazurskim. W ciągu ostatnich ośmiu lat wydajność ta spadła o prawie 36%.

Po skontrolowaniu **realizacji zadań i gospodarki finansowej stadnin koni należących do Skarbu Państwa** NIK stwierdziła, że w stadninach koni, będących spółkami Skarbu Państwa, stworzono warunki umożliwiające ochronę i zachowanie najcenniejszych ras koni. NIK zwróciła uwagę, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wypełnił wprawdzie ustawowy obowiązek ustalenia wykazu spółek hodowli koni o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, jednak w ministerstwie nie uregulowano zadań związanych ze sprawowaniem nadzoru nad Agencją Nieruchomości Rolnych w zakresie wykonywania praw z udziałów w spółkach hodowli zwierząt o szczególnym znaczeniu, jak i kontrolowania Agencji. W regulaminie organizacyjnym Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie przypisano żadnemu z departamentów zadań związanych z nadzorem nad Agencją w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła **zarządzanie należnościami finansowymi w agencjach rolnych** w latach 2008–2012 i w I półroczu 2013 r. NIK stwierdziła jednak istotne nieprawidłowości zarówno w Agencji Nieruchomości Rolnych, jak i Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w tym zakresie. Dotyczyły one przede wszystkim procesu odzyskiwania należności, a także stosowania ulg w ich spłacie. NIK zwróciła uwagę na brak pełnej zgodności uregulowań wewnętrznych ANR z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Z kolei w ARiMR, na skutek opieszale prowadzonych działań windykacyjnych, a także zaniechania tych działań, doprowadzono do przedawnienia należności.

Kontrola **działalności jednostek doradztwa rolniczego w latach 2010–2013** wykazała, że z doradztwa rolniczego korzystała blisko połowa rolników. Zakres i jakość oferowanych przez wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego usług były satysfakcjonujące dla około 80% gospodarstw rolnych. NIK stwierdziła jednak, że właściciele dużych gospodarstw rolnych zwracali się o porady do innych niż WODR podmiotów. Powodem tego była niewystarczająca dla wysokospecjalistycznych gospodarstw oferta ośrodków doradztwa rolniczego, bowiem duże, nowoczesne gospodarstwa wymagają specjalistycznej oferty doradczej, indywidualnie dostosowanej do działalności czy specjalizacji w produkcji. Istotnym problemem, w ocenie NIK, były poważne nieprawidłowości w działaniu prywatnych firm doradczych, w wyniku których dochodziło do wyłudzeń znacznych kwot z ARiMR.

Ustalenia kontroli dotyczącej **nadzoru nad funkcjonowaniem ferm zwierząt** wykazały, że nie doprowadzono do rozwiązania problemu przeciwdziałania uciążliwości zapachowej, głównie dla mieszkańców znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie ferm utrzymujących zwierzęta. Zdaniem NIK, podmioty prowadzące instalacje wymagające pozwoleń zintegrowanych, w obowiązujących przepisach prawa nadal mają możliwość unikania wymogów związanych z ochroną środowiska przez dokonanie podziału instalacji. NIK stoi na stanowisku, że potrzebę zmiany prawa w tym zakresie należy uznać za priorytetową.

III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli, pogrupowane tematycznie:

1. *Wykorzystanie środków publicznych na uprawy sadownicze i jagodowe w ramach programów rolnośrodowiskowych* (P/14/051/KRR)
2. *Nadzór nad funkcjonowaniem ferm zwierząt* (P/14/050/KRR)
3. *Gospodarka rybacka na jeziorach Skarbu Państwa w województwie warmińsko-mazurskim* (P/13/163/LOL)
4. *Realizacja zadań i gospodarki finansowej stadnin koni należących do Skarbu Państwa* (P/13/188/LWR)
5. *Zarządzanie należnościami finansowymi w agencjach rolnych* P/13/119/KRR)
6. *Działalność jednostek doradztwa rolniczego w latach 2010–2013 (I półrocze)* (P/13/120/KRR)

Wykorzystanie środków publicznych na uprawy sadownicze i jagodowe w ramach programów rolnośrodowiskowych

Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

P/14/051

CEL OGÓLNY

Ocena wykorzystania środków publicznych na uprawy sadownicze i jagodowe w ramach programów rolnośrodowiskowych PROW 2004–2006 i PROW 2007–2013.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Centrali Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz w pięciu oddziałach regionalnych i 10 biurach powiatowych ARiMR na terenie województw: lubelskiego, mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego.

Podmioty do kontroli wybrano w sposób celowy. Wytypowano województwa, które miały największy udział w budżecie ww. działania. W każdym województwie kontrolą objęto działalność oddziału regionalnego i dwóch biur powiatowych ARiMR. Wytypowano biura, w których przyznano największe kwoty płatności rolnośrodowiskowych do wariantów sadowniczych i jagodowych w danym województwie.

W każdym województwie przeprowadzono oględziny czterech upraw sadowniczych i jagodowych w gospodarstwach, które otrzymały najwyższe kwoty pomocy finansowej, w tym dwóch realizujących końcowe lata zobowiązania rolnośrodowiskowego i dwóch, które zakończyły to zobowiązanie. Oględzinami objęto 602 ha ze 120 tys. ha (0,5%) upraw sadowniczych i jagodowych objętych płatnościami rolnośrodowiskowymi w latach 2008–2013.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

W Polsce następuje systematyczny wzrost liczby gospodarstw ekologicznych. Ich liczba od 2004 r. do 2013 r. wzrosła z 3.760 do 26.598, tj. blisko 7-krotnie, a powierzchnia upraw ekologicznych wzrosła z 83,7 tys. ha do 670 tys. ha, tj. 8-krotnie. Liczba przetwórni w systemie rolnictwa ekologicznego wzrosła z 55 do 407. W 2012 r. (wg danych EUROSTATU) Polska znajdowała się na trzecim miejscu w Unii Europejskiej pod względem liczby gospodarstw ekologicznych.

SYNTEZA

Od 2004 r. wsparcie dla rolnictwa ekologicznego było realizowane w ramach programów rolnośrodowiskowych, które były działaniami PROW 2004–2006 i PROW 2007–2013. Z dopłat do upraw sadowniczych i jagodowych w ramach PROW 2007–2013 skorzystało 10,3 tys. beneficjentów. Agencja przyznała im płatności w kwocie 282.540,7 tys. zł. Beneficjentom wariantów sadowniczych i jagodowych w ramach PROW 2004–2006 w liczbie 4,4 tys., ARiMR przyznała płatności w kwocie 426.187,6 tys. zł. Zrealizowano je ze środków PROW 2004–2006 i PROW 2007–2013. Łącznie beneficjentom wariantów sadowniczych i jagodowych w ramach dwóch programów rozwoju obszarów wiejskich przyznano 708.728,3 tys. zł.

W PROW 2004–2006 oraz PROW 2007–2013 nie wskazano produkcji ekologicznej jako celu programów rolnośrodowiskowych. Nie określono też warunku otrzymania płatności od uzyskania takiej produkcji. Dopiero po 10 latach realizacji wariantów sadowniczych i jagodowych Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wprowadził wymóg takiej zależności. Trudności wystąpiły już na etapie wdrażania programów rolnośrodowiskowych w zakresie ekologicznych upraw sadowniczych i jagodowych.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wprowadzał zmiany dotyczące agrotechniki upraw sadowniczych i jagodowych ze względu na nieprawidłowości w utrzymaniu tych upraw stwierdzane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa podczas kontroli u beneficjentów. Określane w kolejnych rozporządzeniach Ministra nowe wymagania nie spowodowały jednak wzrostu produkcji ekologicznej. Zmiany warunków prowadzenia upraw sadowniczych i jagodowych nie sprzyjały stabilizacji produkcji ekologicznej.

Nowelizacje rozporządzeń w zakresie warunków agrotechniki upraw sadowniczych i jagodowych Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wprowadzał bez zachowania 30-dniowego okresu przewidzianego na przeprowadzenie konsultacji społecznych oraz 14-dniowego okresu, tzw. vacatio legis, służącego przygotowaniu się beneficjentów do zmiany przepisów.

W trakcie realizacji programów wspierających ekologiczne uprawy sadownicze i jagodowe, po 2004 r. nastąpiło nagłe obniżenie wydajności z 15t owoców/ha w 2005 r. do 1 t owoców/ha w 2013 r. W okresie tym natomiast wzrosła ponad 8-krotnie powierzchnia upraw, w przeważającej części nieowocujących, gdyż beneficjenci otrzymywali dopłaty do zakładanych plantacji bez wymogu uzyskania plonów w 5-letnim okresie zobowiązania rolnośrodowiskowego. Niezwiązanie płatności z uzyskaniem plonu wystąpiło już w trakcie realizacji PROW 2004–2006, a mimo to w podobny sposób zaprogramowano PROW 2007–2013. Mechanizm uruchomiony przez te programy oraz warunek 5-letniego okresu zobowiązania rolnośrodowiskowego powodował, że opłacalne było zwiększanie obszaru upraw bez uzyskania plonów. Częste zmiany warunków przyznawania płatności do upraw sadowniczych i jagodowych, określane w rozporządzeniach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, nie sprzyjały stabilizacji rozwoju tych upraw.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

W ocenie NIK należy opracować model wsparcia ekonomicznego ekologicznych upraw sadowniczych i jagodowych kompatybilny w zakresie wielkości powierzchni upraw z potrzebami rynku. Z kolei wielkość pomocy ze środków publicznych powinna zapewnić wsparcie producentom w pierwszych latach założenia upraw (dochody z zebranych plonów nie pokrywają kosztów uprawy), a w następnych latach wsparcie publiczne powinno wyrównywać różnice kosztów między produkcją konwencjonalną a ekologiczną. Taki model wsparcia powinien ustabilizować rynek ekologicznych upraw sadowniczych i jagodowych oraz spowodować stosowanie przez sadowników najlepszej agrotechniki tych upraw.

INNE

Ponadto w wyniku kontroli NIK wnioskowała do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o:

- opracowanie i wdrożenie zasad udzielania pomocy finansowej oraz systemu kontroli, które będą sprzyjały produkcji owoców ekologicznych;
- monitorowanie stanu produkcji owoców ekologicznych i wykorzystanie danych w celu dostosowania wsparcia tej produkcji zgodnie z potrzebami rynku.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do dyrektorów oddziałów regionalnych Agencji NIK sformułowała wnioski, które dotyczyły m.in. przeprowadzania kontroli na miejscu upraw sadowniczych i jagodowych w terminach pozwalających na pełną identyfikację uprawianych gatunków, ocenę obsady roślin oraz jakości prowadzenia produkcji rolnej zgodnie z najlepszą wiedzą i kulturą rolną, przy zachowaniu dbałości o stan fitosanitarny roślin i ochronę gleby.

Nadzór nad funkcjonowaniem ferm zwierząt

Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

P/14/050

CEL OGÓLNY

Ocena realizacji nadzoru organów administracji rządowej nad funkcjonowaniem przemysłowych ferm zwierząt.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Środowiska, Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, Głównym Inspektoracie Weterynarii, w pięciu wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska, ośmiu powiatowych inspektoratach weterynarii, ośmiu powiatowych stacjach sanitarno-epidemiologicznych.

III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Problematyka wielkoprzemysłowych ferm trzody chlewnej objęta była kontrolą NIK w 2006 r. (nr P/06/106), a ferm zwierząt futerkowych na terenie województwa wielkopolskiego – w 2011 r. (nr I/11/003). Wyniki tych kontroli wskazują na niedostateczny nadzór inspekcji nad funkcjonowaniem ferm. Stwierdzono, iż naruszane były przepisy weterynaryjne, sanitarne i ochrony środowiska, a także przepisy prawa budowlanego. Niedostateczne egzekwowanie wypełniania norm przez właścicieli ferm ma wpływ na jakość życia w sąsiedztwie takich obiektów, głównie ze względu na obecność uciążliwych odorów oraz zanieczyszczeń wód, w tym w wyniku przenawożenia gleb, prowadzacych do zagrożeń mikrobiologicznych. W Polsce – pomimo podejmowanych prac nie wprowadzono ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej, co utrudnia skuteczne przeciwdziałanie emisji zapachów.

SYNTEZA

Nowoczesne rolnictwo i jego rozwój może powodować wiele uciążliwości – dla środowiska i ludzi przebywających w bezpośrednim sąsiedztwie ferm zwierząt – przede wszystkim nieprzyjemne zapachy i hałas. Środowisko zaś może ucierpieć na skutek np. nadmiernego nawożenia gleb nawozem naturalnym, czyli odchodami zwierzęcymi, co w nadmiarze zanieczyszcza wody gruntowe.

W Polsce funkcjonują 864 wielkoprzemysłowe fermy zwierząt. Do ich prowadzenia potrzebne jest tzw. pozwolenie zintegrowane, nakładające na właścicieli wymogi związane z ochroną środowiska – np. dotyczących przestrzegania warunków poboru wód i emisji hałasu, a przede wszystkim przestrzegania zasad wykorzystania wytwarzanych na fermie odchodów zwierzęcych jako nawozu naturalnego.

Zdaniem NIK, podmioty prowadzące instalacje (fermy) wymagające pozwoleń zintegrowanych w obowiązujących przepisach prawa nadal mają możliwość unikania wymogów związanych z ochroną środowiska przez dokonanie podziału instalacji. Podlegają dzięki temu mniej rygorystycznym przepisom, co sprawia, że ich fermy są bardzo uciążliwe dla sąsiadów i środowiska. Przepis prawa bowiem nie nakłada na prowadzących oznaczone części podzielonej instalacji obowiązku posiadania pozwolenia zintegrowanego. Na sprawę dzielenia instalacji w celu obejścia przepisów ochrony środowiska, NIK zwróciła już uwagę w kontroli P/06/106 *Funkcjonowanie wielkoprzemysłowych ferm trzody chlewne*, jednakże nie doprowadzono do zmiany przepisów w ustawie Prawo ochrony środowiska, a wyniki obecnej kontroli potwierdziły, że nadal istnieje proceder zamierzonego podziału instalacji prowadzący do unikania ograniczeń negatywnego oddziaływania na środowisko, zawartych w pozwoleniach zintegrowanych. Potrzebę zmiany prawa w tym zakresie uznać należy za priorytetową.

Ponadto Minister Środowiska, mimo że podjął działania w celu realizacji wniosków po kontroli przeprowadzonej przez NIK w 2006 r., nie osiągnął założonych celów. Nie doprowadzono bowiem do uregulowania sprawy uciążliwości zapachowej. NIK zwraca także uwagę, że Minister Środowiska nie wydał rozporządzenia w sprawie punktu odniesienia i wartości granicznych substancji zapachowych w powietrzu oraz metod oceny zapachu, choć upoważniała go do tego ustawa.

Organy administracji rządowej nie zapewniły właściwego nadzoru nad funkcjonowaniem ferm zwierząt. Współpraca między Inspekcją Weterynaryjną i Inspekcją Ochrony Środowiska była nieefektywna. Nadal występowały istotne różnice w danych dotyczących liczby nadzorowanych ferm. Inspekcja Ochrony Środowiska posiadała niepełne dane dotyczące funkcjonowania ferm drobiu i trzody chlewnej, których prowadzenie wymaga pozwolenia zintegrowanego. Stwierdzono rozbieżności tych danych z rejestrem posiadanym przez Ministra Środowiska. W ewidencji Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska nie było 12 ferm z zarejestrowanych 258 na terenie siedmiu województw. Niepełne dane inspekcji z województwa lubelskiego i lubuskiego uzupełniono w trakcie kontroli NIK.

Inspekcja Ochrony Środowiska nie zaplanowała i nie przeprowadziła w 2011 r. kontroli sześciu instalacji do chowu i hodowli świń, tj. 4% posiadających pozwolenia zintegrowane, pomimo obowiązku corocznej kontroli takich instalacji. Inspekcja nie przeprowadziła również co drugi rok kontroli instalacji IPPC do produkcji drobiu. W poszczególnych latach kontrolowano od 34% do 42% ferm.

Ferm zwierząt dostatecznie nie kontrolowała także Państwowa Inspekcja Sanitarna. Żadna ze sprawdzonych przez NIK ośmiu powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych nie miała w swojej ewidencji aktualnych danych o wszystkich fermach podlegających ich nadzorowi. Brak aktualnych danych, np. o liczbie ferm, uniemożliwiał nadzór nad panującymi tam warunkami higieny pracy.

Spośród ośmiu skontrolowanych powiatowych lekarzy weterynarii, czterech lekarzy nie przestrzegało realizacji corocznej kontroli 5% ferm trzody chlewnej, a jeden nie wykonywał kontroli wielkoprzemysłowych ferm świń co drugi rok, pomimo określenia takiego wymogu w instrukcjach i wytycznych Głównego Lekarza Weterynarii.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę na niedostosowanie polskiego prawa do ratyfikowanej przez Polskę konwencji helsińskiej. Nie wprowadzono dotychczas do ustawodawstwa krajowego zasad dotyczących m.in. zwiększonego do sześciu miesięcy okresu gromadzenia płynnych nawozów naturalnych.

Na zlecenie NIK kontrole ferm wielkoprzemysłowych trzody chlewnej i drobiu oraz zwierząt futerkowych przeprowadziły Inspekcja Ochrony Środowiska, Inspekcja Weterynaryjna, Państwowa Inspekcja Sanitarna oraz Nadzór Budowlany (na terenie województw: łódzkiego, kujawsko-pomorskiego, zachodnio-pomorskiego oraz pomorskiego). Najważniejsze nieprawidłowości stwierdzone przez Inspekcję Weterynaryjną podczas kontroli 61 ferm dotyczyły braku należytej czystości budynków, niewłaściwego stanu sanitarno-higienicznego ich otoczenia, niewystarczającej liczby mat dezynfekcyjnych zabezpieczających wjazd do gospodarstwa. Wątpliwości inspektorów wzbudził także sposób przechowywania zwłok zwierząt.

W kilku przypadkach Inspekcja Weterynaryjna odnotowała także brak właściwej opieki nad zwierzętami. Trzymano je w szkodliwych warunkach – np. świnie nie miały zapewnionej odpowiedniej powierzchni, wystarczającego oświetlenia, nie usuwano im odchodów i resztek pasz. W fermach drobiu z kolei kury były stłoczone w klatkach, a w fermach zwierząt futerkowych zbyt mała powierzchnia klatek powodowała uszkodzenia i urazy ciała.

Inspekcja Ochrony Środowiska skontrolowała 40 ferm wielkoprzemysłowych. Stwierdzono dwa przypadki ich funkcjonowania bez wymaganych pozwoleń zintegrowanych, a w 18 przypadkach nie przestrzegano warunków pozwoleń zintegrowanych, m.in. nie monitorowano hałasu, nie badano wcale lub badano niewłaściwie pobieraną wodę. Z kolei w przypadku zbadanych ferm zwierząt futerkowych (20 zbadanych) największe zastrzeżenia budziło składowanie obornika pod klatkami norek, co mogło spowodować przedostanie się do gruntu ścieków ze związkami azotu.

DOBRE PRAKTYKI

Na terenie gminy Pszczew w województwie lubuskim funkcjonują dwie większe fermy trzody chlewnej, na które wpłynęły skargi dotyczące negatywnego wpływu na środowisko. Zorganizowane spotkania mieszkańców wsi z właścicielami ferm doprowadziły do zmiany sposobu hodowli świń z bezściółkowej na ściółkową.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

Do Ministra Środowiska o:

- opracowanie projektu nowelizacji ustawy Prawo ochrony środowiska przez wprowadzenie obowiązku posiadania pozwolenia zintegrowanego obejmującego wszystkie instalacje powiązane technologicznie i położone na terenie sąsiednich zakładów;
- przyśpieszenie działań we współpracy z właściwymi ministrami w celu doprowadzenia do przyjęcia skutecznych uregulowań prawnych dotyczących przeciwdziałania uciążliwości zapachowej.

Do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dział rolnictwo) o opracowanie projektu nowelizacji ustawy o nawozach i nawożeniu przez jednoznaczne określenie w art. 32 sposobu wykonywania kontroli stosowania nawozów na gruntach rolnych, a w art. 33 przez wprowadzenie obowiązku określenia w decyzji o wstrzymaniu działalności terminu usunięcia naruszenia prawa.

SYSTEMOWE

Do Ministra Środowiska o:

- zintensyfikowanie współpracy właściwych ministrów (Środowiska i Rolnictwa) w celu doprowadzenia do przyjęcia skutecznych uregulowań prawnych w zakresie przeciwdziałania uciążliwości zapachowej ferm zwierząt;
- zwiększenie nadzoru nad Inspekcją Ochrony Środowiska w celu zapewnienia posiadania rzeczywistych danych o fermach drobiu i trzody chlewnej podlegających obowiązkowi uzyskania pozwolenia zintegrowanego, a także w zakresie doprowadzenia do aktualizacji rejestru wydanych pozwoleń zintegrowanych dla tych ferm.

Do Głównego Lekarza Weterynarii oraz Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (dział środowisko) o wzmocnienie nadzoru nad działalnością organów inspekcji w celu zapewnienia pełnej realizacji kontroli podmiotów prowadzących fermy zwierząt oraz zapewnienie skutecznej współpracy między Inspekcją Ochrony Środowiska i Weterynaryjną.

Gospodarka rybacka na jeziorach Skarbu Państwa w województwie warmińsko-mazurskim

Delegatura w Olsztynie

P/13/163

CEL OGÓLNY

Ocena realizacji ustawowych zadań na rzecz prowadzenia na jeziorach Skarbu Państwa racjonalnej gospodarki rybackiej, zapewniającej równowagę biologiczną w ekosystemach wodnych i uwzględniającej zasadę zrównoważonego rozwoju.

ZAKRES PODMIOTOWY

Badania kontrolne przeprowadzono: w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwie Środowiska, RZGW w Warszawie, RZGW w Gdańsku i PSR w Olsztynie, w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego, w 10 podmiotach uprawnionych do rybactwa w związku z zawartymi umowami.

KONTEKST PRAWNO--EKONOMICZNY

Powierzchnia publicznych śródlądowych wód płynących w województwie warmińsko-mazurskim wynosi 115.361 ha, co stanowi 18,2% ogólnej powierzchni wód Polski i 6,3% powierzchni województwa. Według stanu na koniec kwietnia 2013 r. (dane IRS w Olsztynie) gospodarczo wykorzystywane były wody 272 obwodów rybackich o łącznej powierzchni 101.018 ha (37,4% całkowitej powierzchni wód użytkowanych rybacko w całym kraju). Gospodarkę rybacką na wodach tych prowadziło 61 podmiotów, z tego 10 osób prawnych (głównie spółek z o.o.), 9 jednostek organizacyjnych PZW, 37 osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą oraz 5 innych podmiotów (m.in Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, stowarzyszenia).

Gospodarkę rybacką prowadzi się w obwodach rybackich, które ustanawiane są przez właściwych dyrektorów RZGW, w drodze rozporządzenia, wyłącznie na publicznych śródlądowych wodach płynących, w całości stanowiących własność Skarbu Państwa. Podstawą prowadzenia tej gospodarki są operaty rybackie opracowywane dla poszczególnych obwodów rybackich. Dokumenty te określają zasady prowadzenia gospodarki rybackiej, w tym m.in. planowane wielkości połowów ryb, planowane zarybienia, które należy prowadzić w taki sposób, aby nie powodowały one zmniejszenia lub utraty różnorodności biologicznej żywych zasobów wód. Określają one także tzw. presję wędkarską, czyli maksymalną liczbę osób, które w ciągu jednego dnia mogą uprawiać amatorski połów ryb w danym zbiorniku wodnym. Podmiotami uprawnionymi do rybactwa, tj. do chowu, hodowli i połowu ryb w obwodach rybackich, są organy administracji publicznej wykonujące uprawnienia właściciela wody w zakresie rybactwa śródlądowego (dyrektorzy właściwych RZGW), a także osoby władające obwodami rybackimi na podstawie umów cywilnoprawnych, przekazujących ww. osobom uprawnienia w tym zakresie. Zasadą jest, że w danym obwodzie rybackim gospodarkę rybacką powinien prowadzić tylko jeden podmiot uprawniony do rybactwa.

Większość obwodów rybackich oddana została do gospodarczego wykorzystania podmiotom niepublicznym, głównie osobom prawnym, osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą oraz jednostkom organizacyjnym Polskiego Związku Wędkarskiego.

SYNTEZA

W badanym okresie 10 skontrolowanych podmiotów uprawnionych do rybactwa wykorzystywało gospodarczo wody 98 obwodów rybackich o pow. 50,6 tys. ha, stanowiącej 50,0% łącznej powierzchni wód użytkowanych rybacko w woj. warmińsko-mazurskim. We wszystkich przypadkach podstawą prowadzenia gospodarki rybackiej w tych obwodach były umowy, w których ustalone zostały warunki eksploatacji wód, w tym m.in. limity odłowów, nakłady rzeczowo-finansowe na zarybienia, a także kwoty czynszów dzierżawnych i opłat z tytułu użytkowania obwodów rybackich. Na podstawie umów dzierżawy (zawartych przez dyrektorów oddziałów terenowych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa) użytkowano 63 obwody o pow. 41,8 tys. ha, zaś umów użytkowania (zawartych przez dyrektorów RZGW w Gdańsku i Warszawie) – 34 obwody o pow. 8,7 tys. ha. Podstawą użytkowania jednego obwodu rybackiego o powierzchni 0,03 tys. ha była umowa dzierżawy zawarta z Okręgiem Polskiego Związku Wędkarskiego w Olsztynie przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu. Dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej wywiązywali się z obowiązków dotyczących zawierania umów użytkowania obwodów rybackich, a także egzekwowania zawartych w nich warunków prowadzenia gospodarki rybackiej. Skontrolowane podmioty uprawnione do rybactwa prowadziły gospodarkę rybacką zgodnie z założeniami operatów rybackich, a także warunkami umów dzierżawy oraz umów użytkowania obwodów rybackich.

Uprawnienia i obowiązki dotyczące podstawowych zabiegów gospodarczych w użytkowanych obwodach rybackich, tj. zarybiania wód i połowów ryb, uregulowane zostały w umowach dzierżawy i umowach użytkowania w odmienny sposób. Na podstawie zapisów umów dzierżawy podmioty uprawnione do rybactwa zobowiązane były na ogół do zarybiania jezior materiałem zarybieniowym (w terminach, gatunkach i asortymentach uzgodnionych każdorazowo z wydzierżawiającym) o równowartości minimum 15% wartości odłowionych ryb, zaś coroczne odłowy ryb ustalone zostały na poziomie nie większym niż 120% średniej wieloletniej dotychczasowych połowów. W umowach użytkowania obwodów rybackich zapisano natomiast, że podmiot uprawniony do rybactwa zobowiązany jest do corocznego zarybiania wód obwodu materiałem zarybieniowym w ilościach, asortymencie i gatunkach wskazanych w tej umowie. Połowów ryb należało dokonywać na poziomie wskazanym w operacie rybackim. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zapisy powyższych umów w sposób istotny determinują zakres i sposób prowadzonej w danym obwodzie gospodarki rybackiej. Dzierżawcy wód mają dużą swobodę przy dokonywaniu zarybień, gdyż umowy dzierżawy nie narzucają im konkretnych ilości materiału zarybieniowego, jaki należy wprowadzić do dzierżawionych wód. Warunkiem jest, aby wartość tego materiału była nie mniejsza niż 15% wartości odłowionych w danym roku ryb, zaś gatunki i asortyment każdorazowo uzgodnione zostały z wydzierżawiającym. Prowadzone przez IRS w Olsztynie coroczne analizy produkcji rybackiej wskazują na stały i wyraźny spadek wydajności rybackiej jezior w woj. warmińsko-mazurskim, z 12,8 kg/ha w 2003 r. do 8,2 kg/ha w 2010 r. W ciągu ośmiu lat wydajność ta spadła więc o prawie 36%. W grupie tzw. gospodarstw jeziorowych przychody całkowite w latach 2010–2012 kształtowały się na poziomie odpowiednio 220,85 zł/ha, 267,49 zł/ha i 330,53 zł/ha, zaś koszty – 200,79 zł/ha, 247,18 zł/ha i 311,61 zł/ha. Zysk brutto wyniósł zatem 20,06 zł/ha w 2010 r., 20,31 zł/ha w 2011 r. i 18,92 zł/ha w 2012 r. Należy jednak zauważyć, że w strukturze przychodów całkowitych zmalał udział przychodów z produkcji podstawowej, tj. ryb jeziorowych (z 44,9% w 2010 r. do 31,7% w 2012 r.), wzrósł zaś udział przychodów z innej działalności, takiej jak np. prowadzenie smażalni ryb, agroturystyka czy stacjonowanie jachtów poza sezonem turystycznym (z 29,8% w 2010 r. do 48,6% w 2012 r.). Przy uzyskiwanym zysku brutto, utrzymującym się na zbliżonym poziomie, wskazuje to na coraz większe trudności podmiotów uprawnionych do rybactwa w zapewnieniu rentowności produkcji ryb jeziorowych, skutkujące koniecznością poszukiwania innych źródeł przychodów.

Według danych IRS w Olsztynie, w latach 2010–2012 podmioty uprawnione do rybactwa wprowadziły do jezior woj. warmińsko-mazurskiego 20 gatunków ryb, przy czym gatunkami najczęściej zarybianymi były: szczupak, lin, węgorz, sandacz i sielawa. Łączna wartość zarybień wyniosła w ww. latach odpowiednio 4,69 mln zł (39,41 zł/ha), 4,83 mln zł (40,49 zł/ha) i 5,94 mln zł (48,20 zł/ha), co stanowiło odpowiednio 52%, 49% i 60% wartości odłowionych ryb.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

- Zbyt skomplikowany i rozbudowany system zarządzania rybactwem śródlądowym. Aktualnie nadzór nad tą dziedziną gospodarki sprawuje dwóch ministrów, a bezpośrednie funkcje nadzorczo-kontrolne wykonują cztery organy administracji publicznej. Zdaniem NIK, system zarządzania rybactwem śródlądowym wymaga działań konsolidacyjnych.
- Nadmiernie rozwinięta populacja kormorana czarnego. Niezbędne jest pilne ukończenie i wdrożenia strategii zarządzania tym gatunkiem. Uzasadnione jest również podjęcie przez Polskę, na forum Unii Europejskiej, działań mających na celu nawiązanie stosownej współpracy, której efektem będzie zahamowanie dalszego wzrostu populacji kormorana czarnego i ustabilizowanie jej na poziomie bezpiecznym zarówno dla ekosystemów wodnych i ryb w nich bytujących, jak i dla samej populacji kormorana.
- Zmiany wymaga, w opinii ekspertów, system opiniowania operatów rybackich. Niezbędne jest zwłaszcza przeanalizowanie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi obowiązujących rozwiązań dotyczących kręgu podmiotów zaangażowanych w proces opiniowania.

ZAWIADOMIENIA ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Do Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Rybackiej w Olsztynie skierowano pięć zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wykroczenia określonego w art. 27a ust. 1 pkt 4 ustawy o rybactwie śródlądowym, polegającego na nieoznakowaniu przez pięć skontrolowanych podmiotów uprawnionych do rybactwa 28 obrębów ochronnych. Do Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego skierowano natomiast zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wykroczenia określonego w art. 27 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, polegającego na korzystaniu przez Okręg PZW w Olsztynie z wód pięciu obwodów rybackich bez wymaganych operatów rybackich.

Realizacja zadań i gospodarka finansowa stadnin koni należących do Skarbu Państwa

Delegatura we Wrocławiu

P/13/188

CEL OGÓLNY

Celem kontroli była ocena realizacji zadań w zakresie hodowli koni, z uwzględnieniem sytuacji finansowo-ekonomicznej, i gospodarowania majątkiem oraz sprawowania nadzoru i kontroli nad funkcjonowaniem stadnin koni, w tym w szczególności:
− warunków utrzymania i sprzedaży koni,
− gospodarowania zasobem nieruchomości stadnin koni,
− efektywności działalności gospodarczej stadnin koni,
− sprawowania nadzoru i kontroli nad funkcjonowaniem stadnin koni.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto łącznie 14 jednostek, tj.: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju (MRiRW), Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR) oraz 9 stadnin koni i 3 stada ogierów. Ponadto przy ocenie realizacji zadań wykorzystano wyniki kontroli rozpoznawczej, przeprowadzonej w Stadninie Koni Walewice w zakresie realizacji zadań w latach 2011–2013 (I półrocze), związanych z uwarunkowaniami prawnymi funkcjonowania stadniny, gospodarowaniem zasobem nieruchomości, warunkami hodowli, sprzedażą koni, sytuacją ekonomiczno-finansową, efektywnością prowadzonej działalności gospodarczej, funkcjonowaniem organów spółki oraz nadzorem nad działalnością stadniny.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Istotą państwowej hodowli koni jest w głównej mierze ochrona i zachowanie bazy genetycznej oraz najcenniejszych linii wybranych ras koni, jak również doskonalenie i ciągłe podnoszenie poziomu jakości posiadanego stada podstawowego, produkcja ogierów dla potrzeb hodowli i stosowanie bazy wdrożeniowej dla postępu w hodowli koni.

Podstawy funkcjonowania spółek hodowli koni o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej zostały zawarte w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Ustawodawca nałożył na Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi obowiązek określenia w drodze rozporządzenia wykazu spółek hodowli roślin uprawnych i hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Aktualnie wykaz ten obejmuje 17 spółek hodowli koni, w tym 14 stadnin koni i trzy stada ogierów, nad którymi prawa z akcji lub udziałów wykonuje ANR. Podstawowym celem działalności spółek hodowli koni było prowadzenie m.in. hodowli zwierząt gospodarskich, właściwa realizacja programów hodowlanych oraz kreowanie postępu biologicznego.

SYNTEZA

W stadninach koni, funkcjonujących jako spółki Skarbu Państwa, posiadających szczególne znaczenie dla gospodarki narodowej, w zakresie prowadzonej hodowli koni stworzono warunki umożliwiające ochronę i zachowanie najcenniejszych pod względem genetycznym linii utrzymywanych ras koni. Zatrudniona w stadninach koni kadra, w szczególności na stanowiskach odpowiedzialnych bezpośrednio za przebieg hodowli koni, legitymowała się wykształceniem i doświadczeniem zawodowym, zapewniającym właściwą realizację procesów hodowlanych. Pozwalało to na prawidłowe wykonywanie zadań w zakresie utrzymania, przeglądów hodowlanych koni, ich odpowiedniej selekcji i doboru do rozrodu. W działalności stadnin koni wystąpiły jednak nieprawidłowości (patrz niżej), a oszacowane w trakcie kontroli NIK wyniki ekonomiczne prowadzonej działalności hodowlanej koni wykazały, że działalność ta była deficytowa. W latach 2011–2012 stadniny na działalności tej poniosły stratę w wysokości około 18,0 mln zł.

W MRiRW nie uregulowano jednak zadań związanych ze sprawowaniem nadzoru nad ANR w zakresie wykonywania praw z udziałów, jak również zadań w zakresie kontrolowania Agencji, co sprawiło, że miał on charakter pasywny. ANR nierzetelnie realizowała obowiązki w zakresie przeprowadzania kontroli – nie formułowała zaleceń pokontrolnych w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, a także nie przestrzegała założeń tematycznych kontroli.

Ujawnione nieprawidłowości w stadninach dotyczyły m.in. nieprzestrzegania warunków weterynaryjnych wymaganych przy hodowli koni, nieprawidłowej wyceny i sprzedaży koni, nierzetelnego sposobu świadczenia usług w zakresie hotelowania (prowadzenia pensjonatu dla koni) i dzierżawy koni własnych, niewłaściwego gospodarowania nieruchomościami oraz nieutrzymywania obiektów budowlanych w należytym stanie technicznym.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o:

- dokonanie zmiany rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie wykazu spółek hodowli roślin uprawnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, celem aktualizacji wykazu spółek hodowli koni;
- zapewnienie monitorowania zachodzących zmian strukturalnych (tworzenie, przekształcenie, likwidacja, podział, łączenie) spółek hodowli koni o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w celu bieżącej aktualizacji wykazu tych spółek, stosownie do wymogu przepisu art. 5 ust. 6 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Do Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych o opracowanie docelowej koncepcji (modelu) funkcjonowania spółek Skarbu Państwa w odniesieniu do rzeczywistych potrzeb państwa w zakresie hodowli koni poszczególnych ras, mając na uwadze poziom hodowli gwarantujący efektywną selekcję koni z zachowaniem wymaganej bazy genetycznej najcenniejszych linii wybranych ras koni z jednoczesnym uwzględnieniem profilu prowadzonej hodowli koni w poszczególnych stadninach. A także o podjęcie działań w kierunku poddania restrukturyzacji majątkowej i organizacyjnej stadnin koni przynoszących straty w prowadzonej działalności.

ZAWIADOMIENIA ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami NIK po kontroli skierowała:

- dwa zawiadomienia do prokuratury (SK Walewice i SK Janów Podlaski), w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa polegającego na dopuszczeniu do eksploatacji urządzeń technicznych (zbiorniki magazynowania paliw płynnych) bez zgody właściwej jednostki dozoru technicznego oraz na niedopełnieniu obowiązków wynikających z ustawy o rachunkowości, w szczególności poprzez nieustalenie zasad rachunkowości w spółce, nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych oraz inwentaryzacji rocznej koni, a także z ustawy Prawo budowlane, w szczególności poprzez niewłaściwe utrzymywanie obiektów budowlanych;
- dziesięć zawiadomień (SK Janów Podlaski, SK Walewice, SO Łąck, SK Iwno, SK Racot, SK Dobrzyniewo, SK Liski) do właściwych powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, w związku z wystąpieniem czynów noszących znamiona wykroczenia w związku z naruszeniem przepisów ustawy Prawo budowlane;
- jedno zawiadomienie do Naczelnika Urzędu Skarbowego (SO Łąck) w sprawie nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych – wszczęto dochodzenie o czyn stanowiący przestępstwo karne skarbowe.

Zarządzanie należnościami finansowymi w agencjach rolnych

Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

P/13/119

CEL OGÓLNY

Ocena zarządzania przez Agencję Nieruchomości Rolnych oraz Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa należnościami finansowymi.

ZAKRES PODMIOTOWY

Agencja Nieruchomości Rolnych – Biuro Prezesa w Warszawie, Oddział Terenowy w Gdańsku z siedzibą w Pruszczu Gdańskim, Oddział Terenowy w Poznaniu, Oddział Terenowy w Szczecinie, Oddział Terenowy we Wrocławiu, Oddział Terenowy w Gorzowie Wielkopolskim. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – Centrala w Warszawie, Pomorski Oddział Regionalny w Gdyni, Wielkopolski Oddział Regionalny w Poznaniu, Zachodniopomorski Oddział Regionalny w Szczecinie, Dolnośląski Oddział Regionalny we Wrocławiu, Lubuski Oddział Regionalny w Zielonej Górze.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

W ostatnich latach w agencjach rolnych systematycznie wzrastał poziom należności przeterminowanych. W ANR należności te na koniec 2011 r. wynosiły ok. 1.300 mln zł i były o ok. 37% wyższe niż w 2008 r. Zmalał natomiast wskaźnik windykacji zaległych należności. W przypadku ANR w 2011 r. wynosił on 6,5% i był niższy o 1,7 punktu procentowego niż w 2008 r. Ostatnia koordynowana kontrola NIK, dotycząca m.in. windykacji, umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności ANR z tytułu sprzedaży i dzierżawy nieruchomości rolnych, została przeprowadzona w 2007 r. i dotyczyła lat 2004–2007. Ustalenia tej kontroli wykazały m.in., że nierzetelnie przeprowadzano przetargi na sprzedaż i dzierżawę nieruchomości rolnych, umożliwiano podmiotom korzystanie nieodpłatnie z nieruchomości rolnych, nie podejmowano wszystkich środków prawnych w celu wyegzekwowania należności z tytułu dzierżawy nieruchomości, umorzono należności z tytułu sprzedaży i dzierżawy nieruchomości w kwocie przekraczającej 100 mln zł.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Agencji Nieruchomości Rolnych oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie zarządzania należnościami finansowymi w latach 2008–2012 i w I półroczu 2013 r.

Niezależnie od powyższego, NIK zwróciła uwagę na brak pełnej zgodności uregulowań wewnętrznych ANR z przepisami prawa powszechnie obowiązującego w zakresie zmian po stronie dzierżawców mienia Zasobu WRSP. O powyższym świadczy fakt, iż przepisy wewnętrzne ANR, wydawane przez kolejnych prezesów w formie zarządzeń oraz wytycznych, dają możliwość przekazywania dzierżawy – w formie cesji – osobom trzecim, natomiast przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa pozwalają na wydzierżawienie mienia wchodzącego w skład Zasobu WRSP wyłącznie osobom fizycznym lub prawnym wyłonionym w drodze przetargu ofert pisemnych lub publicznego przetargu ustanego.

Kontrola ujawniła dość istotne nieprawidłowości w zakresie zarządzania należnościami finansowymi, zarówno w ANR, jak i w ARiMR. Dotyczyły one przede wszystkim procesu odzyskiwania należności, a także stosowania ulg w ich spłacie. W okresie objętym kontrolą nastąpił 20 procentowy wzrost należności zaległych (do 1.363 mln zł) w ANR oraz prawie 3-krotny (do 455 mln zł) w ARiMR.

W przypadku ANR stwierdzono m.in. przypadki jednoosobowego podejmowania decyzji w sprawie rozłożenia należności na raty, co wskazuje na możliwość występowania w tym obszarze mechanizmów korupcjogennych. W badanym okresie wzrosły należności zaległe Agencji, czego głównym powodem było obowiązkowe naliczanie odsetek od kwot głównych należności, które powstały przed tym okresem. Niska ściągalność należności Agencji związana była przede wszystkim z przewlekłością i niewielką skutecznością postępowań egzekucyjnych. Stwierdzono również występowanie opóźnień w wysyłaniu do dłużników wezwań do zapłaty należności.

Z kolei w ARiMR, na skutek opieszale prowadzonych działań windykacyjnych, a także zaniechania tych działań, doprowadzono do przedawnienia należności. I to pomimo iż w Agencji określono i wdrożono procedury, m.in. w zakresie: ustalania kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności, rejestracji należności, a także ich dochodzenia. Pozytywnie oceniono działania w zakresie zapobiegania powstawaniu zaległych należności. Kontrola wykazała, że pomoc finansowa była udzielana beneficjentom zgodnie z przepisami prawa.

Najwyższa Izba Kontroli wskazała również na brak prawnych możliwości umarzania wierzytelności z tytułu dopłat ARiMR udzielonych z krajowych środków publicznych do oprocentowania kredytów bankowych, pomimo istnienia przesłanek do ich umorzenia określonych w ustawie o ARiMR.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

Podjęcie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wspólnie z Ministrem Finansów działań mających na celu zmiany w ustawie z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, m.in. przez zdefiniowanie pojęcia wierzytelności Agencji, w tym ujęcia dopłat (wraz z odsetkami) udzielonych do oprocentowania kredytów oraz przez objęcie banków (instytucja pośrednicząca) jako strony zobowiązanej wobec Agencji, w sytuacji uniemożliwiającej spłatę pomocy finansowej przez podmioty, którym jej udzielono.

INNE

Ponadto NIK wnioskowała do Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych m.in. o:

- zapewnienie skutecznego zabezpieczania spłaty należności Agencji z tytułu umów sprzedaży oraz dzierżawy mienia Zasobu WRSP;

- bezzwłoczne wszczynanie postępowań windykacyjnych wobec kontrahentów w przypadkach nieterminowego dokonywania przez nich płatności na rzecz Agencji;
- wyeliminowanie przypadków niezgodnego z ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa dokonywania cesji praw i obowiązków wynikających z umów dzierżawy na osoby trzecie;
- prowadzenie postępowań w sprawach dotyczących zastosowania ulg w spłacie należności zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych oraz trybu postępowania w tych sprawach, a także zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi w tym zakresie.

Działalność jednostek doradztwa rolniczego w latach 2010–2013 (I półrocze)

Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

P/13/120

CEL OGÓLNY

Ocena działalności jednostek doradztwa rolniczego (jdr), a w szczególności: realizacji zadań ustawowych przez jednostki doradztwa rolniczego; podejmowania działań dla zapewnienia funkcjonowania systemu doradztwa rolniczego; prowadzenia gospodarki finansowej ze szczególnym uwzględnieniem ewidencji i wykorzystania środków publicznych; sprawowania nadzoru nad jednostkami doradztwa rolniczego.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Centrum Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Brwinowie oraz w siedmiu wojewódzkich ośrodkach doradztwa rolniczego w województwach: kujawsko-pomorskim, lubelskim, mazowieckim, podlaskim, pomorskim, świętokrzyskim i wielkopolskim.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Zadaniem jednostek doradztwa rolniczego jest prowadzenie doradztwa w zakresie rolnictwa, mającego na celu poprawę poziomu dochodów rolniczych oraz podnoszenie konkurencyjności gospodarstw rolnych, wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, a także podnoszenie poziomu kwalifikacji zawodowych rolników i innych mieszkańców obszarów wiejskich. W organizacji ODR od 2010 r. zaszły istotne zmiany. Jednostki doradztwa rolniczego szczebla wojewódzkiego, będące państwowymi jednostkami organizacyjnymi, zostały przekształcone w samorządowe wojewódzkie osoby prawne, nadzorowane przez marszałków województw. Nadzór nad funkcjonowaniem Centrum Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Brwinowie prowadzi Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Przeprowadzenie kontroli może wskazać na rzeczywisty poziom korzystania z usług doradczych oraz określić potrzeby w tym zakresie w różnych gałęziach gospodarki rolnej.

SYNTEZA

W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu doradztwa rolniczego wykonywały jednostki powołane ustawą o jdr, tj. Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie podlegające Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz 16 wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego będących samorządowymi osobami prawnymi.

Oprócz jednostek doradztwa rolniczego działalność doradczą wykonywały izby rolnicze, a także inne podmioty akredytowane przez Ministra RiRW. W latach 2010–2013 (I półrocze) w Polsce działało 450 takich podmiotów, z których 179 prowadziło doradztwo rolne i 271 doradztwo leśne.

Działalność jednostek doradztwa rolniczego była zgodna z ich ustawowym zakresem zadań i usług. W czterech z ośmiu kontrolowanych WODR sposób planowania i przedstawienia realizacji zadań i usług uniemożliwiał pełną ich identyfikację zgodnie z ustawą o jdr. W tym zakresie nadzór organów samorządowych nad WODR nie był wystarczający.

Wyniki badań ankietowych wykazały, że z doradztwa rolniczego korzystała blisko połowa rolników, z tego z doradztwa wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego około 40%. Zakres oferowanych usług przez WODR, jak i jakość świadczonego doradztwa w latach 2010–2013 (I półrocze) były satysfakcjonujące dla około 80% gospodarstw rolnych. Zarówno prowadzone szkolenia, jak i inna działalność doradcza były głównie związane ze sporządzaniem dokumentacji niezbędnej do uzyskania wsparcia ze środków UE lub środków krajowych.

Kontrola pokazała jednak, że wojewódzkie ośrodki doradcze najmniej mają do zaoferowania właścicielom większych gospodarstw rolnych, którzy o porady zwracali się do innych podmiotów. W związku z tym NIK zwraca uwagę, że duże, nowoczesne i specjalistyczne gospodarstwa rolne, które dysponują skomplikowanym sprzętem i technologiami, coraz częściej wymagają bardziej sprecyzowanej i specjalistycznej oferty doradczej, indywidualnie dostosowanej do rodzaju działalności czy specjalizacji w produkcji.

NIK zwraca uwagę na problem rzetelności działania prywatnych firm doradczych. Ich zadaniem jest m.in. pomoc rolnikom w uzyskaniu dotacji unijnych. Kontrole 139 podmiotów, przeprowadzone przez Centrum Doradztwa Rolniczego, pokazały wiele nieprawidłowości w ich działaniu. W efekcie Ministerstwo cofnęło akredytacje 11 firmom. Z kolei Centralne Biuro Antykorupcyjne wykryło, że 9 firm doradczych, fałszując dokumenty, wyłudziło od Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ok. 636 mln zł. Wszystko to skłoniło NIK do sformułowania zalecenia dla Centrum Doradztwa Rolniczego, aby skontrolowało działalność wszystkich akredytowanych firm doradczych.

W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w wykorzystaniu środków publicznych. Nieprawidłowości w działalności jednostek doradztwa rolniczego dotyczyły realizacji planów finansowych oraz prowadzenia ksiąg rachunkowych i polegały głównie na zaciąganiu zobowiązań niezgodnie z planem finansowym, niedokonywaniu korekt planu, a także ewidencji dowodów oraz zatwierdzaniu zapisów księgowych niezgodnie z ustawą o rachunkowości.

Kontrola wykazała brak jednolitości działania WODR odnośnie do przygotowywania projektów rocznych programów działalności i sprawozdań z ich wykonania. Pomimo podległości WODR poszczególnym samorządom wojewódzkim (od 1 stycznia 2013 r. właściwym zarządom województw) i prowadzenia doradztwa ukierunkowanego na rozwiązywanie problemów regionalnych, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę standaryzacji tych elementów programów i sprawozdań, za pomocą których możliwe będzie porównanie WODR w zakresie liczby i rodzajów wykonywanych zadań. Ujednolicenie zasad sporządzania tych dokumentów stworzy możliwość dokonania oceny przygotowania ośrodków do realizacji nowych zadań z zakresu doradztwa, których stosowanie rozpocznie się z dniem 1 stycznia 2015 r.

Pomiędzy kontrolowanymi ośrodkami występowały duże rozbieżności (sięgające 20%) w udziale dotacji i udziale przychodów z odpłatnie wykonywanej działalności doradczej w przychodach ogółem oraz zróżnicowane (nawet kilkunastokrotnie) ceny niektórych usług. Duże rozbieżności (sięgające około 30%) dotyczyły również uzyskanych przychodów z odpłatnie wykonywanych usług na jednego zatrudnionego pracownika WODR.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o spowodowanie przeprowadzenia standaryzacji działalności wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego, zapewniającej racjonalne wykorzystanie środków publicznych.

Wnioski do Dyrektora Centrum Doradztwa Rolniczego dotyczyły:

- opracowania jednolitych sposobów działania wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego;
- skontrolowania wszystkich akredytowanych podmiotów doradczych, w związku z nieprawidłowościami w świadczeniu przez nie usług doradczych.

9. Praca, rodzina, ochrona socjalna

W szczególnym zainteresowaniu Najwyższej Izby Kontroli leży prawidłowość działań administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb rodziny oraz rozwiązywania problemów społecznych.

Problematyka związana z opieką państwa nad rodziną uznana została przez Prezesa NIK za jedną z kluczowych, którą należy uwzględnić w planowanych przez NIK kontrolach. Prezes Najwyższej Izby Kontroli zarządzeniem z 13 grudnia 2013 r. powołał Zespół ds. przygotowania działań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli w zakresie polityki rodzinnej. Do zadań Zespołu należy wypracowanie propozycji badań kontrolnych NIK w dziedzinie polityki rodzinnej, w szczególności poprzez analizowanie działań administracji publicznej i przeprowadzanie w tym zakresie stosownych analiz ryzyka oraz przygotowanie propozycji kierunków prowadzenia badań kontrolnych i zakresu tematycznego kontroli.

W 2014 r. Zespół ds. przygotowania działań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli w zakresie polityki rodzinnej, zgodnie z przyjętym planem pracy, dokonał rozpoznania źródeł finansowania polityki rodzinnej w Polsce. Zidentyfikowano 49 strumieni finansowych z budżetu państwa skierowanych do rodzin, wynikających z aktów prawnych i programów, a także ulg i zwolnień podatkowych przysługujących rodzinom, w szczególności rodzinom wychowującym dzieci. Ponadto dokonano analizy zakresu i wyników dotychczasowej działalności kontrolnej NIK w obszarze polityki rodzinnej.

Zespół przeprowadził analizę dotychczasowych kontroli NIK związanych z polityką rodzinną, ze szczególnym uwzględnieniem celów kontroli, oceny kontrolowanej działalności i wniosków systemowych zawartych w informacjach o wynikach kontroli. Zespół zidentyfikował 41 kierunków prowadzenia badań kontrolnych w dziedzinie polityki rodzinnej, leżących w zakresie właściwości kontrolnej poszczególnych departamentów Najwyższej Izby Kontroli. Poszczególne kierunki, stanowiące obszary problemowe z punktu widzenia polityki rodzinnej, zostały poddane analizie, z uwzględnieniem istoty występujących w ich zakresie problemów, rozpoznania funkcjonujących instrumentów z nim związanych, zidentyfikowania powiązanych z nimi strategicznych celów i wskaźników oraz przeprowadzonych lub bieżących kontroli NIK dotyczących zagadnień związanych z tą problematyką. Na tej podstawie Zespół dokonał oceny ryzyka dla poszczególnych kierunków oraz sformułował propozycje tematów 106 przyszłych możliwych kontroli lub wątków tematycznych do wykorzystania w przyszłych kontrolach. Przygotowany materiał przekazany został do wszystkich departamentów i delegatur NIK w celu wykorzystania w procesie planowania działalności kontrolnej.

Opracowano również założenia tematyczne kontroli *Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce*. Badaniami kontrolnymi NIK objęła sześć ministerstw (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Zdrowia). Kontrola koordynacji polityki rodzinnej w Polsce była realizowana w okresie od 1 września do 30 listopada 2014 r., a wszystkie wystąpienia pokontrolne zostały wysłane do dnia 15 grudnia 2014 roku. Badaniami kontrolnymi objęto lata 2012–2014, z uwzględnieniem działań wcześniejszych, mających związek z kontrolą. Badania kontrolne przeprowadzone zostały na dwóch poziomach: badanie systemu programowania i zarządzania realizacją zadań z zakresu polityki rodzinnej, z uwzględnieniem planowania strategicznego oraz ocen skuteczności i efektywności, a także bezpośrednie badania kontrolne na próbie 36 wybranych celowo instrumentów polityki rodzinnej, na kwotę ok. 25 mld zł.

Ponadto w badaniach kontrolnych w 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli uwzględniała m.in. takie kwestie społeczne, jak działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych, aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia w grupie osób powyżej 50. roku życia, funkcjonowanie ośrodków adopcyjnych, program dożywiania realizowany ze środków publicznych, usamodzielnianie się wychowanków pieczy zastępczej, system opieki nad dziećmi do lat trzech, przeciwdziałanie przemocy w rodzinie przez administracje publiczną, problem dłużników alimentacyjnych, a także wiele kontroli z obszaru pracy, m.in. nabór pracowników na stanowiska urzędnicze w jst czy wykorzystywanie środków z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Niezwykle istotne z punktu widzenia zarówno polityki społecznej, jak i stabilności finansów publicznych były kontrole **egzekucji należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne** czy **przygotowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r.** o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. Zadaniem NIK niska ściągalność zaległych składek to – obok niżu demograficznego i emigracji – jedna z głównych przyczyn rosnącego deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, z którego wypłacane są m.in. świadczenia emerytalne i rentowe.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, organy administracji publicznej na ogół prawidłowo wykonywały ustawowe obowiązki, świadcząc doraźną **pomoc osobom bezdomnym,** potrzebującym instytucjonalnego wsparcia. Zadania z zakresu pomocy osobom bezdomnym są finansowane ze środków własnych samorządów, ponadto Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej każdego roku przekazuje podmiotom i organizacjom pozarządowym dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie programów wspierających powrót osób bezdomnych do społeczności. Interwencyjne wsparcie udzielane osobom bezdomnym, zwłaszcza w okresie jesienno-zimowym, było wystarczające i skuteczne. NIK dostrzega dobre praktyki w tym obszarze, m.in. w Warszawie, przy udziale środków unijnych, zostały wprowadzone w 2012 r. standardy usług świadczonych bezdomnym, regulujące m.in. minimalne wymagania, jakie powinny spełniać noclegownie, schroniska i domy dla bezdomnych.

W ramach prowadzonych badań kontrolnych oceniona została m.in. skuteczność i prawidłowość **realizacji przez gminy województwa warmińsko-mazurskiego programu wieloletniego *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*** w latach 2006–2009. W ramach programu wspierano w latach 2006–2013 gminy w wypełnianiu zadań własnych o charakterze obowiązkowym, w zakresie dożywiania dzieci oraz zapewnienia posiłku osobom go pozbawionym, ze szczególnym uwzględnieniem osób z terenów o wysokim poziomie bezrobocia oraz ze środowisk wiejskich. NIK pozytywnie oceniła działalność gmin oraz ośrodków pomocy społecznej w tym zakresie. Dobrą praktyką było dogłębne przeprowadzenie przez samorządy i ośrodki pomocy społecznej analizy potrzeb w lokalnych środowiskach i należyte rozpoznanie potrzeb finansowych w zakresie dożywiania.

NIK, badając działania organów administracji publicznej w stosunku do dłużników alimentacyjnych w województwie podkarpackim, stwierdziła, że system mający na celu odzyskanie należności wobec funduszu alimentacyjnego okazał się nieskuteczny. Pomimo realizowania większości obowiązków przez objęte kontrolą jednostki, efektywność zwrotu należności kształtowała się rokrocznie na poziomie zbliżonym do średniej krajowej, czyli 13%, zaś stan należności wobec funduszu alimentacyjnego w jednostkach objętych kontrolą wzrósł z 15,7 mln zł w 2012 r. do 18,7 mln zł w 2013 r., tj. o 19% w stosunku rocznym.

NIK sformułowała w związku z tym wnioski *de lege ferenda* m.in. o likwidację obowiązku wydawania decyzji administracyjnych w sprawie zwrotu należności alimentacyjnych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, rozwiązania, wprowadzone ustawą z dnia 1 stycznia 2012 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, sprowadzają się głównie do doraźnej pomocy finansowej przyznawanej w minimalnej wysokości, która nie zapewnia młodym ludziom bezpiecznych warunków rozwoju. Z ustaleń kontroli **dotyczącej pomocy w usamodzielnianiu pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej** wynika, że samorządy powiatowe nie przeznaczały na ten cel dodatkowych środków, mimo iż art.153 wspomnianej ustawy dopuszcza taką możliwość. Jedynie w jednym przypadku wypłacano świadczenia w wyższej wysokości aniżeli minimalna określona w ustawie. Nie istnieje, zdaniem NIK, skuteczny system pomocy dla usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej. Nowe rozwiązania pogorszyły warunki usamodzielniania się części wychowanków (szczególnie z rodzin zastępczych spokrewnionych). Doprowadziło to do spadku liczby wychowanków decydujących się na usamodzielnienie na warunkach określonych w przytoczonej wyżej ustawie. Zauważyć jednak należy, że powiaty, dla których jest to zadanie własne, często nie planują w budżetach środków na ten cel, a także niekorzystnie dla wychowanków interpretują przepisy z tego zakresu.

W ramach prowadzonych przez NIK kontroli, ocenie poddano także działania w zakresie ochrony rynku pracy. W obszarze zainteresowania Izby pozostawały takie kwestie jak: zapewnienie prawa do jednakowego wynagradzania kobiet i mężczyzn w sektorze publicznym, aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku, nabór na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego, tworzenie warunków do wykorzystania kary ograniczenia wolności w formie nieodpłatnej kontrolowanej pracy na cele społeczne.

Kontrola NIK wykazała, iż sposób prowadzania naborów w jst na stanowiska urzędnicze nie we wszystkich przypadkach zapewniał równe szanse ubiegającym się o zatrudnienie w administracji samorządowej i nie gwarantował wyboru kandydatów najlepiej przygotowanych do pełnienia służby publicznej, a stwierdzone przykłady braku czytelnych i niezmiennych kryteriów oceniania kandydatów, niewłaściwego doboru kryteriów oraz nierzetelnego stosowania obowiązujących procedur pociągały za sobą ryzyko wystąpienia zachowań korupcyjnych przy obsadzaniu stanowisk urzędniczych, polegających na stwarzaniu pozorów stosowania otwartego i konkurencyjnego naboru. W rzeczywistości sterowano jego przebiegiem, tak by zwiększyć szanse konkretnych kandydatów. Podkreślenia wymaga dobra praktyka, polegająca na podejmowaniu przez jeden ze skontrolowanych samorządów działań zmierzających do zagwarantowania obiektywizmu osób decydujących o obsadzie stanowisk urzędniczych, czego wyrazem jest składanie przez członków komisji rekrutacyjnych oświadczeń o braku pokrewieństwa, jak również stosunków faktycznych i prawnych z uczestnikami konkursu.

Poniżej przedstawiamy szczegółowe wyniki następujących kontroli:

1. *Przygotowanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych* (I/14/002/KPS)
2. *Egzekucja należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne* (P/13/112/KPS)
3. *Wykorzystanie przez samorządy powiatowe środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych* (P/14/047/KPS)
4. *Pomoc w usamodzielnianiu pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej* (P/14/045/KPS)
5. *Funkcjonowanie ośrodków adopcyjnych na terenie województwa dolnośląskiego* (P/13/186/LWR)
6. *Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia* (P/13/111/KPS)
7. *Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych* (P/13/113/KPS)
8. *Wykorzystanie przez gminy województwa warmińsko-mazurskiego środków publicznych na realizację w latach 2011–2013 programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”* (I/13/009/LOL)
9. *Prawidłowość działań wybranych organów samorządu terytorialnego z terenu województwa podkarpackiego w stosunku do dłużników alimentacyjnych* (I/14/002/LRZ).

Przygotowanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w Otwartych Funduszach Emerytalnych

Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

I/14/002

CEL OGÓLNY

Ocena przygotowania ZUS do realizacji zadań wynikających z ustawy o przejęciu przez ZUS środków OFE.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w Centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Ustawa o przejęciu przez ZUS środków OFE zmieniła przepisy dotyczące otwartych funduszy emerytalnych i zainicjowała zmiany w powszechnym systemie emerytalnym, doprowadzając do gruntownej przebudowy drugiego filaru.

Pogłębiający się deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wskazuje, iż w dłuższej perspektywie może nie wystarczyć środków na wypłatę świadczeń emerytalnych. Głównymi przyczynami są: sytuacja demograficzna, tj. niski wskaźnik urodzeń, wchodzenie w wiek emerytalny osób urodzonych po 1945 r., wydłużanie się długości życia oraz emigracja.

Ujemny wynik i obciążenie finansowe państwa związane z systemem emerytalnym, w tym konieczność utrzymywania wypłat ze starego systemu (sprzed reformy w 1999 r.), jak i utrzymywanie branżowych systemów emerytalnych, przekłada się na ujemny wynik finansowy (deficyt) całego sektora finansów publicznych.

Wprowadzone 1 lutego 2014 r. rozwiązania w zakresie OFE, z punktu widzenia finansów publicznych, w dłuższej perspektywie powiększą zobowiązania powszechnego systemu emerytalnego. Według obecnie obowiązujących zasad, nie są one ujmowane w statystyce. Dopiero od września 2014 r., obowiązującą dotychczas metodologię liczenia deficytu i długu finansów publicznych, tzw. ESA95, zastąpi nowa metoda – ESA2010, według której mają być podawane szacunki zobowiązań dla systemu emerytalnego. Dodać należy, że Rada Unii Europejskiej na posiedzeniu w dniu 10 grudnia 2013 r. uznała planowane umorzenie aktywów pochodzących z OFE za działanie niewystarczające do ograniczenia nadmiernego deficytu budżetowego, tj. poniżej 3% PKB, wydając jednocześnie nowe zalecenie dla Polski w sprawie działań, które powinno się podjąć w celu jego obniżenia. Jednocześnie przedłużony został termin obowiązywania procedury ograniczenia nadmiernego deficytu o jeden rok, do 2015 r.

Komisja Europejska w dniu 2 czerwca 2014 r., przyjmując zalecenia dotyczące polityki gospodarczej państw członkowskich, uznała, że Polska osiągnęła zalecany poziom salda nominalnego i dokonała zalecanej zmiany salda strukturalnego w 2014 r. W związku z tym uznała, że procedura nadmiernego deficytu powinna zostać zawieszona. Ostateczną decyzję ma podjąć Rada UE.

SYNTEZA

Z ustaleń kontroli wynika, że proces przejęcia przez ZUS aktywów od OFE, przekazania obligacji skarbowych do Ministra Finansów w celu ich umorzenia, a także przekazania pozostałej części aktywów do Funduszu Rezerwy Demograficznej i funduszu emerytalnego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, przeprowadzony został zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Nie zakłócił on naliczania i wypłaty świadczeń dla ubezpieczonych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła przygotowanie ZUS do realizacji zadań wynikających z wejścia w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, a także przebieg procesu przejęcia części ich aktywów.

Prezes ZUS podjął działania przygotowujące Zakład do wykonania zadań wynikających z wejścia w życie ustawy. Nawiązał współpracę i współdziałał z otwartymi funduszami emerytalnymi, Ministrem Finansów, Zarządem Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych SA i Zarządem PKO BP SA. Przygotowano również i wdrożono stosowne wewnętrzne wytyczne i instrukcje, a firmom zewnętrznym zlecono usługi dotyczące dostosowania systemów informatycznych oraz z zakresu doradztwa i audytu procesu przygotowania do przejęcia aktywów. Przeprowadzono też analizę potencjalnych zagrożeń i ryzyk.

Według symulacji wykonanych w ZUS, realizacja przyjętych rozwiązań ustawowych nie rozwiąże jednak problemu deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w dłuższej perspektywie. Mimo przewidywanego zwiększenia wpływów z tytułu składek, a także przenoszenia środków w ramach tzw. suwaka, w ZUS przewiduje się dalszy wzrost tego deficytu. W 2014 r. wyniesie on 51,7 mld zł, w 2015 r. – 53,1 mld zł, w 2020 r. 56,4 mld zł, a w 2025 r. – 64,5 mld zł, i będzie wzrastać aż do 2030 r., w którym wyniesie 72,1 mld zł. W następnych 10 latach przewiduje się jego spadek do 60,7 mld zł w 2040 r. Począwszy od 2041 r., w którym deficyt wyniesie 62,6 mld zł, szacowany jest jego dalszy wzrost – do 212,2 mld zł w 2060 r.

NIK stwierdziła ponadto nieuregulowanie przez ustawodawcę kwestii przekazywania na przychody FUS odsetek otrzymywanych przez Fundusz Rezerwy Demograficznej od aktywów, których termin wykupu przypada po 2014 r. Zasady przekazywania przez FRD na przychody funduszu emerytalnego FUS środków pieniężnych uzyskanych z tytułu wykupu aktywów oraz odsetek należnych od tych aktywów, określone zostały tylko dla roku 2014 r. Tymczasem wartość aktywów, których termin wykupu przypada na rok 2018 i 2022, wynosi 11,7 mld zł, a pochodzące od tych aktywów odsetki ZUS tylko dla lat 2015–2018 oszacował na kwotę ok. 0,7 mld zł rocznie.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

NIK wskazuje na potrzebę wprowadzenia – przez organy uprawnione – zmian w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, w celu uregulowania kwestii dotyczącej przekazywania na przychody FUS odsetek otrzymywanych przez FRD od aktywów pochodzących z OFE, których termin wykupu przypada po 2014 r., poprzez stosowną zmianę ustawową, jeszcze przed upływem pierwszego terminu wykupu aktywów, przypadającego po tym roku. Reguła dotycząca przekazywania wspomnianych odsetek określona została bowiem tylko dla 2014 r.

Egzekucja należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne

Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

P/13/112

CEL OGÓLNY

Ocena skuteczności działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i urzędów skarbowych w zakresie egzekucji należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (oraz na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Emerytur Pomostowych i ubezpieczenie zdrowotne).

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w centrali i 16 oddziałach ZUS oraz w 16 urzędach skarbowych.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

ZUS jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną, gromadzącą wpływy z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne obywateli oraz wypłacającą świadczenia (emerytury, renty, zasiłki chorobowe, macierzyńskie itp.) w wysokości i na zasadach ustalonych w przepisach prawa. W 2014 r. zmianie uległy przepisy dotyczące OFE. Ustawodawca nakazał przekazanie do ZUS 51,5% wartości aktywów w portfelach funduszy, co nastąpiło 3 lutego 2014 r. Pozostała część aktywów (48,5%) pozostała na kontach członków OFE. Przekazane do ZUS aktywa obejmowały posiadane przez OFE obligacje Skarbu Państwa oraz inne instrumenty dłużne gwarantowane przez Skarb Państwa. Według założeń Ministerstwa Finansów, zmiany te mają przynieść skokowe obniżenie długu publicznego w 2014 r. i ograniczenie potrzeb pożyczkowych, co w rezultacie ma obniżyć poziom długu w przyszłych latach. Mimo przewidywanego zwiększenia wpływów z tytułu składek, a także przenoszenia środków z otwartych funduszy emerytalnych, ZUS prognozuje dalszy wzrost deficytu FUS. W 2014 r. wyniesie on 51,7 mld zł, w 2015 r. – 53,1 mld zł, w 2020 r. 56,4 mld zł, a w 2025 r. – 64,5 mld zł. Wzrost deficytu finansów publicznych stanowił główną przesłankę wprowadzenia z początkiem lutego 2014 r. zmian w przekazywaniu składek do OFE i dokonania ponownej reformy systemu emerytalnego.

Zdaniem NIK niska ściągalność zaległych składek to – obok niżu demograficznego i emigracji – jedna z głównych przyczyn rosnącego deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, z którego wypłacane są m.in. świadczenia emerytalne i rentowe. Pomimo ponad 56% wzrostu wpływów ze składek w latach 2010–2013, deficyt FUS zwiększył się o prawie 200%. Izba zauważa, iż wzrost ściągalności należności ZUS może poprawić kondycję FUS.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli w trakcie kontroli stwierdziła, że w badanym okresie ZUS nie dysponował narzędziami umożliwiającymi dokonywanie wiarygodnej, bieżącej oceny skuteczności działań egzekucyjnych (zarówno w centrali, jak i w oddziałach), z powodu niefunkcjonalności użytkowanych narzędzi informatycznych. Do czasu wdrożenia w 2013 r. nowych rozwiązań dotyczących rozliczeń z płatnikami (e-SEKiF), nie było możliwe ustalenie, w sposób wiarygodny, rzeczywistego stanu należności, na podstawie danych wprowadzanych do systemu dla określonego płatnika składek lub wszystkich płatników Zakładu. Uruchomienie systemu e-SEKiF ujawniło rzeczywisty stan należności, który w latach 2012–2013 wzrósł z 33,8 mld zł do 55,4 mld zł (o 64%).

ZUS podjął działania na rzecz rzetelnego ustalenia stanu zadłużenia płatników składek, z tym że zakończenie tej akcji nastąpi nie wcześniej niż w połowie 2015 r. Z ustaleń kontroli wynika, że mimo podjętych działań i objęcia egzekucją większej kwoty zaległych składek, w ciągu 8 miesięcy 2013 r. (w porównaniu z końcem 2012 r.) kwota zaległości z tytułu składek, w stosunku do których nie podjęto działań egzekucyjnych, wzrosła o 10 mld zł (o 153%) z przyczyn leżących po stronie ZUS.

W latach 2010–2012, w wyniku działań egzekucyjnych, uzyskano (łącznie z kwotami wpłaconymi dobrowolnie przez dłużników) odpowiednio – 1,6 mld zł, 2,1 mld zł i 2,1 mld zł, a w I półroczu 2013 r. – ok. 1,0 mld zł. Wpływy – w stosunku do ogólnej kwoty zaległości – stanowiły odpowiednio: 4,7%, 6,5% i 6,2%. Wszczęte postępowania egzekucyjne (w przeważającej liczbie prawidłowe) nie przyczyniły się jednak do zmniejszenia kwoty zaległości (mimo wysokich kosztów egzekucji), co może wskazywać na obniżenie efektywności prowadzonej egzekucji. Równolegle odnotowano wzrost liczby niezrealizowanych tytułów wykonawczych z 11,2 mln na kwotę 9,4 mld zł (koniec 2010 r.) do 14,4 mln na kwotę 13,3 mld zł (I półrocze 2013 r.). Według Zarządu ZUS, na powyższy stan miała wpływ sytuacja gospodarcza kraju powodująca ograniczenie zdolności płatników składek do regulowania zobowiązań wobec ZUS oraz rezultat akcji weryfikacyjnej danych na kontach płatników. ZUS nie był jednak w stanie określić, w jakiej proporcji miały one wpływ na skokowy wzrost nieściągniętych należności. Oznacza to, że szacowane zadłużenia w latach poprzednich było obarczone dużym błędem a zatem ocena skuteczności egzekucji należności nie ma rzeczywistego poziomu odniesienia.

W okresie objętym kontrolą wzrósł udział urzędów skarbowych w dochodzeniu wierzytelności z tytułu składek na wniosek ZUS. W latach 2010–2013 (I półrocze) urzędy obsługiwały odpowiednio: 26% tytułów, 24%, 27% i prawie 36%. Wskaźnik efektywności egzekucji dla urzędów skarbowych był o ponad połowę niższy od osiągniętego w oddziałach ZUS. Dla oddziałów wyniósł on w 2010 r. 26,8%, a w I półroczu 2013 r. – 11,4%, natomiast dla egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe w latach 2010–2012 kształtował się na zbliżonym poziomie (10,0% – 10,8%), ulegając obniżeniu w I półroczu 2013 r. do 4,3%. Wskaźnik efektywności egzekucji nie może być jednak podstawą do oceny skuteczności tych działań, ponieważ urzędy skarbowe prowadzą egzekucję tzw. trudnych należności, wobec których działania ZUS okazały się nieskuteczne. Przychody z egzekucji prowadzonych przez urzędy skarbowe w okresie objętym kontrolą wyniosły odpowiednio: 326 mln zł, 345 mln zł, 366 mln zł oraz 164 mln zł.

Ustalenia kontroli NIK wskazują na konieczność zintensyfikowania współpracy ZUS z urzędami skarbowymi. Natomiast intensywność i efektywność tej współpracy powinna być przedmiotem analizy i oceny oraz podjęcia wspólnych działań Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Finansów.

WNIOSKI POKONTROLNE

Do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych m.in. o:
- ustalenie faktycznego globalnego stanu zadłużenia płatników z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne;
- zintensyfikowanie prac nad ukończeniem jednolitej i kompletnej ewidencji analitycznej rozliczeń z płatnikami;
- zintensyfikowanie nadzoru nad oddziałami, w celu zwiększenia efektywności egzekucji zaległych składek, w tym zapewnienia terminowego wystawiania tytułów wykonawczych.

Do Dyrektorów oddziałów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych m.in. o:
- objęcie postępowaniem egzekucyjnym wszystkich niezapłaconych należności z tytułu składek;
- terminowe wszczynanie postępowań egzekucyjnych i przestrzeganie terminów wystawiania tytułów wykonawczych;
- wyeliminowanie opóźnień w podejmowaniu poszczególnych czynności egzekucyjnych;
- korzystanie z uprawnień do kontroli dłużników w celu ustalenia ich sytuacji majątkowej;
- podjęcie działań wobec urzędów skarbowych w celu zwiększenia efektywności egzekucji prowadzonej przez te urzędy.

Do Naczelników urzędów skarbowych m.in. o:
- niezwłoczne podejmowanie czynności egzekucyjnych w stosunku do otrzymywanych z ZUS tytułów wykonawczych;
- wykorzystywanie wszystkich środków egzekucyjnych w prowadzonych postępowaniach.

Wykorzystanie przez samorządy powiatowe środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

P/14/047

CEL OGÓLNY

Ocena systemu finansowania ze środków PFRON przekazywanych samorządom powiatowym, potrzeb osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem skuteczności identyfikowania i zaspokajania tych potrzeb na terenie powiatu oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych, a także skuteczności nadzoru PFRON nad wykorzystaniem przekazanych środków.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 28 jednostek: PFRON, 13 powiatowych centrów pomocy rodzinie lub miejskich ośrodków pomocy społecznej, 8 powiatowych (miejskich) urzędów pracy oraz 6 urzędów miast na prawach powiatu lub starostw powiatowych.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Wspieranie osób niepełnosprawnych jest ustawowym zadaniem powiatu. Podstawą tych działań są powiatowe programy działań na rzecz osób niepełnosprawnych, zgodne z powiatowymi strategiami rozwiązywania problemów społecznych. PCPR (powiatowe centrum pomocy rodzinie oraz miejski ośrodek pomocy rodzinie lub miejski ośrodek pomocy społecznej w miastach na prawach powiatu) i PUP (powiatowy urząd pracy oraz miejski urząd pracy w mieście na prawach powiatu) udzielają pomocy ogółowi osób znajdujących się w trudnej sytuacji, a niepełnosprawni mogą tam korzystać z pomocy socjalnej także na zasadach ogólnych. Oprócz tego ze środków PFRON przyznano samorządom powiatowym środki przekazywane według algorytmu, które mogą być wykorzystane przez PCPR lub PUP tylko na pomoc dla osób niepełnosprawnych. Określone zostały rodzaje zadań, które mogą być finansowane ze środków PFRON i wymagania dotyczące zasad ich wykorzystania, a samorządom powiatowym pozostawiono swobodę podziału środków między poszczególne rodzaje zadań. Oprócz środków PFRON i dochodów własnych, największym w powiatach źródłem pomocy były środki europejskie, zwłaszcza Europejski Fundusz Społeczny, który przewiduje wspieranie osób niepełnosprawnych w ramach funduszy przeznaczonych na przeciwdziałanie bezrobociu. Mniej znaczącym źródłem świadczeń jest Fundusz Pracy. Osoba niepełnosprawna zarejestrowana w PUP jako bezrobotna albo poszukująca pracy niepozostająca w zatrudnieniu ma prawo korzystać z usług lub instrumentów rynku pracy.

Regulacje prawne stanowią, że rehabilitacja osób niepełnosprawnych to działania zmierzające do osiągnięcia możliwie najwyższego poziomu ich funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej. Celem rehabilitacji zawodowej jest ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego. Rehabilitacja społeczna ma umożliwiać osobom niepełnosprawnym uczestnictwo w życiu społecznym.

W latach 2010–2012 NIK przeprowadziła w trzech województwach kontrole obejmujące działalność i finansowanie warsztatów terapii zajęciowej oraz organizację i finansowanie turnusów rehabilitacyjnych. Stwierdzono, że objęta kontrolami działalność WTZ w małym stopniu pełni funkcje rehabilitacyjne.

SYNTEZA

Z ustaleń kontroli wynika, że organizacja systemu finansowania ze środków PFRON potrzeb osób niepełnosprawnych, formalnie poprawna w świetle przepisów prawa, nie przyczynia się w sposób zadowalający do ich identyfikowania i zaspokajania na szczeblu lokalnym. Jest mało elastyczna i nie tworzy warunków umożliwiających zatrudnianie tych osób. Preferuje rehabilitację leczniczą i działalność warsztatów terapii zajęciowej kosztem rehabilitacji zawodowej. Jej wadą jest ponadto nieprowadzenie na szczeblu powiatu ewaluacji skuteczności wykorzystania środków PFRON na poszczególne formy rehabilitacji zawodowej i społecznej.

Wspomnianym wadom systemowym towarzyszą nieprawidłowości w dysponowaniu środkami na szczeblu lokalnym. Stwierdzono, że 6 spośród 13 starostów i prezydentów miast na prawach powiatu przekazało, z naruszeniem przepisów prawa, środki PFRON w wysokości 30,5 mln zł urzędom starostw (miast), a nie powiatowym centrom pomocy rodzinie lub powiatowym urzędom pracy. PCPR i PUP, którym starostowie (prezydenci) odebrali w ten sposób część zadań finansowanych ze środków PFRON, nadal były zobowiązane do udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym, finansowanej z innych źródeł. Wskutek nieprowadzenia ewaluacji tych działań, nie można w sposób bezsporny ustalić, czy i w jakim stopniu działania te wpłynęły na skuteczność wykorzystania środków oraz koszty obsługi zadań. Nie można było też ustalić skali zjawiska w całym kraju. Danymi takimi nie dysponował ani PFRON, ani Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych. Ze wskazanej kwoty, około 9 mln zł wydatkowano na sfinansowanie wyposażenia stanowisk pracy dla zatrudnianych osób niepełnosprawnych, a ponad 5 mln zł na rozpoczęcie przez te osoby działalności gospodarczej. NIK zwróciła uwagę na podwyższone ryzyko korupcji w obszarze korzystania przez przedsiębiorców z bezzwrotnej pomocy ze środków publicznych. Zadanie to realizowane było przez urzędy starostw (miast), a nie przez służby (PUP i PCPR), ustawowo przygotowane i wyposażone w kompetencje do prowadzenia tych spraw.

Samorządy powiatowe, mimo iż rehabilitacja lecznicza jest finansowana z innych źródeł (NFZ, ZUS i KRUS), na ten cel przeznaczają dużą część środków przekazanych według algorytmu. Przyczyną było niewystarczające finansowanie rehabilitacji leczniczej z innych źródeł. Powodowało to m.in. konieczność finansowania przez powiat zakupu wózków inwalidzkich i sprzętu ortopedycznego o standardzie umożliwiającym podejmowanie rehabilitacji zawodowej. W opinii organizacji pozarządowych, reprezentujących środowisko osób niepełnosprawnych, obciążanie PFRON wydatkami na rehabilitację leczniczą zmniejsza pulę środków, które mogłyby być wykorzystane na inne priorytetowe cele. Sytuacji tej nie poprawia relatywnie niewielkie finansowanie przez samorządy powiatowe działań na rzecz osób niepełnosprawnych z własnych środków. Ich wkład w 13 skontrolowanych powiatach stanowił w latach 2011–2013 około 5,5% (w relacji do środków z PFRON), z tego 94% kwoty przekazano na finansowanie warsztatów terapii zajęciowej.

Zarówno na szczeblu lokalnym, jak i centralnym nie stworzono warunków sprzyjających ocenie zachowania przy wydatkowaniu środków PFRON zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Tylko niektóre z jednostek objętych kontrolą NIK przy wyborze realizowanych zadań kierowały się pomiarem efektywności, głównie jednostkowych kosztów utworzenia miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych. Zarząd PFRON nie prowadził też ewaluacji ukierunkowanej na ocenę skuteczności wykorzystania środków przekazanych według algorytmu, mimo iż w objętych kontrolą powiatach stanowiły one około 90% kwoty przeznaczonej na rehabilitację. Także Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych nie prowadziło analiz skuteczności i efektywności finansowania poszczególnych form rehabilitacji realizowanych przez samorządy. Według Pełnomocnika, analiza ta wraz z ewaluacją należy do zadań samorządu.

Głównym beneficjentem środków PFRON na poziomie lokalnym są warsztaty terapii zajęciowej. W latach 2011–2013 WTZ na swoje funkcjonowanie otrzymały prawie połowę środków przekazanych powiatom według algorytmu. Relatywnie niski był natomiast udział wydatków na tworzenie miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych. Samorządy powiatowe przeznaczyły na to w latach 2011–2013 około 10–13% kwoty przekazanej według algorytmu. Działalność WTZ charakteryzuje się niewielką skutecznością rehabilitacji, mierzonej odchodzeniem uczestników zajęć do pracy lub nauki. W latach 2011–2013, odsetek uczestników WTZ, którzy podjęli pracę, w powiatach objętych kontrolę kształtował się na poziomie 1–2%, a udział osób

uczestniczących w zajęciach dłużej niż 9 lat zwiększył się z 23% do 33%. Przyczyną był brak możliwości zatrudnienia i miejsc w ośrodkach wsparcia. W 6 z 27 skontrolowanych jednostek administracji powiatowej stwierdzono też przypadki nieprzeprowadzania w WTZ obowiązkowych kontroli lub nierealizowania ich w pełnym zakresie. Tymczasem na potrzebę intensyfikowania nadzoru wskazywały: stosunkowo duża liczba nieprawidłowości ujawnianych podczas kontroli PFRON na szczeblu lokalnym, w odniesieniu do środków z algorytmu, niepodejmowanie działań ewaluacyjnych oraz nadmierna swoboda w dysponowaniu nimi przez samorządy powiatowe. Zdaniem NIK pokazuje to, że struktura wydatków ponoszonych ze środków PFRON wymaga przeanalizowania. Biuro Pełnomocnika i Zarząd PFRON nie podejmowały w tym zakresie działań.

WNIOSKI POKONTROLNE

W związku z kontrolą NIK wnioskowała o:

- podjęcie przez Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych działań, w celu zmiany istniejącej struktury wydatków, na rzecz zwiększenia finansowania ze środków PFRON rehabilitacji zawodowej;
- rozpoczęcie prowadzenia przez Prezesa Zarządu PFRON oraz Biuro Pełnomocnika ewaluacji, ukierunkowanej na ocenę skuteczności wykorzystania przez samorządy środków przekazanych im według algorytmu;
- identyfikowanie przez Prezesa Zarządu PFRON lub Pełnomocnika dobrych praktyk, które w połączeniu ze standardami mogą pomóc samorządom powiatowym w ocenie efektywności i zwiększaniu skuteczności działań wspierających osoby niepełnosprawne;
- zapewnienie przez Prezesa Zarządu PFRON możliwie szybkiego wdrożenia projektowanego systemu informatycznego, który przez identyfikowanie według numeru PESEL beneficjentów środków przekazywanych według algorytmu, umożliwiłby bardziej skuteczny monitoring wydatkowania środków publicznych, m.in. przez wyeliminowanie wielokrotnego liczenia tych samych osób korzystających z różnych form pomocy.

Pomoc w usamodzielnianiu się pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej

Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

P/14/045

CEL OGÓLNY

Ocena skuteczności funkcjonowania systemu pomocy kierowanej do usamodzielniających się wychowanków rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka, placówek opiekuńczo-wychowawczych lub placówek opiekuńczo-terapeutycznych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w 25 powiatowych centrach pomocy rodzinie i miejskich ośrodkach pomocy społecznej. Ponadto w ramach kontroli zasięgnięto informacji w 43 powiatowych centrach pomocy rodzinie. Szczegółową kontrolą objęto populację 1.079 wychowanków pieczy zastępczej usamodzielnionych w latach 2010–2011 (w zakresie korzystania ze świadczeń pomocy społecznej) oraz 808 wychowanków usamodzielnianych w latach 2012–2013 według przepisów ustawy o pieczy zastępczej, w tym 327 usamodzielnianych w 2012 r. (objętych kontrolą w zakresie korzystania z usług powiatowych urzędów pracy). Przeprowadzono także anonimowe badanie ankietowe wśród 808 ww. wychowanków i ich opiekunów.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Celem ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej jest stworzenie spójnego systemu narzędzi opieki nad dzieckiem i rodziną je wychowującą, jeżeli ma ona trudności w prawidłowym wypełnianiu swoich funkcji. Ustawa ta proponuje nowe narzędzia wsparcia rodziny obok realizowanej pracy socjalnej i systemu świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej oraz systemu świadczeń rodzinnych. Ustawa o wspieraniu rodziny reguluje m.in. proces usamodzielniania się wychowanków pieczy zastępczej.

W latach 2005–2013 systematycznie spadała w Polsce liczba dzieci do lat 18: z 8,4 mln do 7,4 mln (o 12%), a jednocześnie wzrosła w tym okresie liczba dzieci pozostających w pieczy zastępczej: z 69,9 tys. do 74,4 tys. (o 6,5%). Relatywnie duża liczba dzieci pozostających w pieczy zastępczej świadczy – zdaniem NIK – o słabości działań środowisk lokalnych, mających na celu wspieranie rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, oraz o słabnącej roli rodziny w życiu społecznym.

Powiaty nie wywiązują się często z obowiązku udzielania pomocy pieniężnej oraz rzeczowej na zagospodarowanie usamodzielnianym wychowankom rodzin zastępczych, argumentując to niewystarczającymi środkami finansowymi. Zauważyć jednak należy, że powiaty, dla których jest to zadanie własne, często nie planują w budżetach środków na ten cel, a także niekorzystnie dla wychowanków interpretują przepisy z tego zakresu.

SYNTEZA

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, rozwiązania w tym zakresie, wprowadzone ustawą z dnia 1 stycznia 2012 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, sprowadzają się głównie do doraźnej pomocy finansowej przyznawanej w minimalnej wysokości, która nie zapewnia młodym ludziom bezpiecznych warunków rozwoju. Z ustaleń kontroli wynika, że samorządy powiatowe nie przeznaczały na ten cel dodatkowych środków, mimo iż art. 153 wspomnianej ustawy dopuszcza taką możliwość. Jedynie w jednym przypadku wypłacano świadczenia w wyższej wysokości aniżeli minimalna określona w ustawie. Nie istnieje – zdaniem NIK – skuteczny system pomocy dla usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej.

Nowe rozwiązania pogorszyły warunki usamodzielniania się części wychowanków (szczególnie z rodzin zastępczych spokrewnionych). Doprowadziło to do spadku liczby wychowanków decydujących się na usamodzielnienie na warunkach określonych w przytoczonej wyżej ustawie. Wzrost w badanym okresie liczby osób pełnoletnich pozostających w pieczy zastępczej (z 10,7% do 12,2%) oznacza, że obecne uregulowania w tym zakresie nie sprzyjają podejmowaniu przez wychowanków decyzji o usamodzielnieniu się (brak miejsca zamieszkania, brak pracy, wyższe świadczenia finansowe dla pozostających w pieczy zastępczej). W konsekwencji zmniejszeniu uległa liczba dostępnych miejsc w rodzinach zastępczych zawodowych i niezawodowych, ze względu na pozostawanie w nich dorosłych wychowanków.

Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie reguluje – zdaniem NIK – wielu ważnych kwestii, uregulowanych dotychczas w ustawie o pomocy społecznej. Z ustaleń kontroli wynika, że system pomocy społecznej, funkcjonujący w oparciu o dwie różne ustawy, jest niespójny przede wszystkim ze względu na zróżnicowanie prawa usamodzielniających się wychowanków do świadczeń i ich wysokości. Wychowanek usamodzielniający się na podstawie ustawy o pomocy społecznej nabywa prawo do świadczeń na kontynuowanie nauki po roku, natomiast wychowanek rodziny zastępczej spokrewnionej – usamodzielniający się na podstawie ustawy o pieczy zastępczej – dopiero po 3 latach. Wysokość pomocy na zagospodarowanie, pomoc dla osoby opuszczającej rodzinę zastępczą, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub placówkę opiekuńczo-terapeutyczną wynosi nie mniej niż 1.500 zł, podczas gdy dla wychowanków opuszczających schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze oraz młodzieżowe ośrodki socjoterapii, a także dla wychowanków, którzy rozpoczęli proces usamodzielnienia się przed 1 stycznia 2012 r., pomoc wynosi nie więcej niż 4.941 zł.

Szczególnym problemem, stanowiącym główną przyczynę nieuzyskiwania trwałych efektów usamodzielnienia się, są ograniczone możliwości (lub ich brak) zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych. Prowadzi to często do powrotu do dawnego, patologicznego środowiska. Ustawa o pieczy zastępczej przewiduje pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, nie precyzując, na czym miałaby ona polegać. W tej sytuacji, wychowankowie, którzy ubiegają się o lokale z zasobów gminy, mogą liczyć co najwyżej na pismo popierające do gminy ze strony PCPR-u. Skuteczną pomocą, wykorzystywaną w niewielkim stopniu, jest możliwość zamieszkania w mieszkaniu chronionym, do czasu otrzymania mieszkania z zasobów gminy. W skontrolowanych 25 jednostkach w badanym okresie z pobytu w mieszkaniach chronionych skorzystało odpowiednio – 107 i 163 usamodzielnionych wychowanków.

Częstym rezultatem tego stanu jest korzystanie przez usamodzielniających się wychowanków z pomocy społecznej lub/i staranie się o status bezrobotnego. Z ustaleń kontroli wynika, że opiekunami usamodzielnienia się nie zawsze były osoby mające wystarczające kwalifikacje do pełnienia tej funkcji. Odsetek takich osób wynosił, w zależności od PCPR, od kilku do kilkunastu procent. W rodzinach zastępczych spokrewnionych opiekunami zostają przeważnie osoby bliskie (dziadkowie lub rodzeństwo), które nie są w stanie, ze względu na brak doświadczenia, kompetencji, wiedzy lub wiek, sprostać tej funkcji.

DOBRE PRAKTYKI

W Stanach Zjednoczonych w 1999 r. został utworzony federalny Program Samodzielności Pieczy Zastępczej Johna H. Chafee (John H.Chafee Foster Care Independence Program), zapewniający dofinansowanie wsparcia usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej. Mogą je otrzymać stany, które przedstawią odpowiedni plan działań. Programem objęte są m.in. działania w zakresie edukacji, zatrudnienia, zarządzania finansami, mieszkania, wsparcia emocjonalnego, utrzymania kontaktu z dorosłymi opiekunami. Rocznie na jego realizację przeznaczane jest 140 mln USD. W 2002 r. program ten został rozszerzony o Program Bonu Edukacyjnego i Szkoleniowego (Educational and

Training Vouchers Program), umożliwiający usamodzielniającym się wychowankom otrzymanie dofinansowania na kontynuację nauki w wysokości do 5 tys. USD rocznie. Rocznie na realizację programu przeznaczane jest 60 mln USD.

Wspieranie procesu usamodzielniania – dobre praktyki:

- Wydłużanie okresu pieczy zastępczej powyżej 18. roku życia. Badania amerykańskie wskazują, że umożliwienie pełnoletnim wychowankom pozostania w pieczy zastępczej chociażby na kolejny rok, podnosi ich szanse na zdobycie wykształcenia, stabilnego miejsca zamieszkania oraz niewchodzenie w konflikt z prawem.
- Programy wsparcia dla usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej, zapewniające im odpowiednio wczesne i wszechstronne przygotowanie do samodzielnego życia oraz pomoc w przezwyciężaniu codziennych trudności w jego początkowym okresie.
- Promowanie nawiązania stabilnych i stałych więzów z zaprzyjaźnionymi dorosłymi. Więzy społeczne odgrywają ważną rolę w przejściu do dorosłości i samodzielnego życia, ponieważ zapewniają poczucie normalności i bezpieczeństwa.
- Pomoc w zdobywaniu podstawowych umiejętności życiowych, niezbędnych do radzenia sobie w dorosłym życiu, poprzez zapewnienie szkoleń i warsztatów dla młodzieży, począwszy od 13. roku życia.
- Wspieranie wychowanków w zdobywaniu wykształcenia.
- Dostępność stałego i bezpiecznego miejsca zamieszkania.
- Pomoc w zdobyciu zatrudnienia.
- Przygotowanie pracowników socjalnych, koordynatorów pieczy zastępczej i wychowawców z domów dziecka do pracy z usamodzielniającymi się wychowankami.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

NIK wniosła o podjęcie przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej pilnych działań na rzecz kompleksowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych, przez wprowadzenie w obu ustawach rozwiązań tworzących finansowe podstawy dla usamodzielniania się wychowanków oraz wsparcie środowiskowe tego procesu. Wskazane jest również stworzenie systemu monitorowania losów byłych wychowanków pieczy zastępczej, w celu oceny skuteczności procesu usamodzielniania się.

INNE

Ponadto wnioski skierowane do powiatowych centrów pomocy rodzinie dotyczyły:

- wprowadzenia skutecznych procedur i działań na rzecz wspierania wychowanków pieczy zastępczej w terminowym wskazywaniu opiekuna usamodzielnienia oraz opracowania indywidualnego programu usamodzielnienia, stosownie do przepisów art. 145 ust. 2 i 4 ustawy o pieczy zastępczej;
- wprowadzenia obowiązku dokumentowania pracy socjalnej z podopiecznymi, w zakresie ustalonych działań oraz sposobu i terminu realizacji tych działań;
- wskazywania wartości docelowych dla wskaźników określających stopień realizacji poszczególnych działań.

Funkcjonowanie ośrodków adopcyjnych na terenie Województwa Dolnośląskiego

Delegatura we Wrocławiu

P/13/186

CEL OGÓLNY

Ocena funkcjonowania ośrodków adopcyjnych na terenie województwa dolnośląskiego pod kątem: organizacji oraz zabezpieczenia potrzeb w zakresie liczby i rozmieszczenia ośrodków adopcyjnych, oceny postępowań w zakresie adopcji dzieci, w tym przygotowanie kandydatów na rodziców adopcyjnych oraz kwalifikacja dzieci do przysposobienia, oceny sprawowania kontroli i nadzoru nad działalnością ośrodków adopcyjnych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Dolnośląski Ośrodek Polityki Społecznej we Wrocławiu oraz trzy ośrodki adopcyjne.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Sprawy związane z adopcją dzieci zostały uregulowane przede wszystkim w ustawie o wspieraniu rodziny. Zadania dotyczące adopcji dzieci przekazane zostały jednostkom samorządu województwa. W tym celu marszałek województwa zobowiązany został do utworzenia ośrodków adopcyjnych w miejsce dotychczas funkcjonujących ośrodków adopcyjno-opiekuńczych. Na terenie województwa dolnośląskiego zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej powierzono DOPS.

Zadania, jakie ustawodawca nałożył na ośrodki adopcyjne, obejmowały w szczególności: kwalifikację dzieci zgłoszonych do przysposobienia, a także przygotowanie kandydatów na rodziców adopcyjnych, tj. przeprowadzanie badań pedagogicznych i psychologicznych kandydatów do przysposobienia dziecka oraz przeprowadzanie analizy sytuacji osobistej, zdrowotnej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej. Ośrodki powinny organizować też szkolenia dla kandydatów na rodziców adopcyjnych, a także osób, które przysposobiły dziecko.

Źródłem finansowania działalności związanej z adopcją dzieci są dotacje celowe z budżetu państwa, przekazywane przez wojewodę w sposób umożliwiający ośrodkom adopcyjnym pełne i terminowe wykonanie przypisanych im zadań.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie zorganizowanie i zapewnienie funkcjonowania przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego ośrodków adopcyjnych, w związku z przejęciem z dniem 1 stycznia 2012 r. przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego zadań w zakresie adopcji dzieci. Stworzone zostały odpowiednie warunki dla realizacji zadań adopcyjnych oraz zapewniona została dostępność wszystkim kandydatom chcącym przysposobić dziecko.

Zatrudniona w ośrodkach adopcyjnych kadra legitymowała się stosownym przygotowaniem pedagogiczno-psychologicznym, co pozwoliło na prowadzenie postępowań adopcyjnych na wysokim poziomie. W sposób merytoryczny ośrodki udzielały także porad i wsparcia kandydatom na rodziców adopcyjnych, zarówno w trakcie procesów adopcyjnych, jak i po przysposobieniu dziecka. Wystarczająca była też wielkość środków finansowych przeznaczonych na funkcjonowanie ośrodków adopcyjnych, co umożliwiło im wykonywanie powierzonych zadań w pełnym zakresie.

W działalności ośrodków adopcyjnych wystąpiły jednak nieprawidłowości, rzutujące negatywnie na sprawność przebiegu procesów adopcyjnych dzieci. Dotyczyły one w szczególności kwalifikowania dzieci do adopcji oraz przygotowania kandydatów na rodziców adopcyjnych. Ośrodki adopcyjne nieterminowo kwalifikowały dzieci do adopcji w przypadkach, kiedy ich sytuacja prawna była już uregulowana. Z opóźnieniem przekazywano także do Dolnośląskiego Banku Danych dokumentację adopcji dziecka w sytuacji niepozyskania przez ośrodki kandydatów do jego przysposobienia lub informację o adopcji dziecka. Relatywnie długi był również czas przygotowania kandydatów na rodziców adopcyjnych. Wynikało to przede wszystkim z niewłaściwej organizacji przez ośrodki adopcyjne obowiązkowych od 1 stycznia 2012 r. szkoleń w zakresie adopcji dzieci, w wyniku czego oczekiwanie kandydatów na przedmiotowe szkolenia wynosiło średnio 182 dni. Zakłócało to przebieg postępowań adopcyjnych, co spowodowało, że w 2012 r. średni czas na przysposobienie dziecka wynosił 211 dni, a w 2013 r. (do dnia zakończenia kontroli) – 110 dni. W badanym okresie adoptowanych zostało 361 dzieci spośród 591 zakwalifikowanych do adopcji, co wskazuje, że skuteczność adopcji była na poziomie 61%. Ponadto ośrodki adopcyjne w niewłaściwy sposób gromadziły i przechowywały dane osobowe o dzieciach zgłoszonych do adopcji oraz o kandydatach na rodziców adopcyjnych.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Podjęcie działań zmierzających do zapewnienia ze strony służb urzędu:

- monitoringu nad działalnością ośrodków adopcyjnych w zakresie przebiegu procesów adopcyjnych dzieci, zgodnie z wymaganiami przepisu art. 162 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny;
- nadzoru nad realizacją obowiązku szkolenia kandydatów na rodziców adopcyjnych jedynie w zakresie wynikającym z przepisu art. 172 ustawy o wspieraniu rodziny;
- kontroli ośrodków adopcyjnych stosownie do zawartych umów o wykonywaniu zadań związanych z adopcją dzieci.

Wystąpienie do sądów rejonowych w sprawie terminowego przekazywania prawomocnych postanowień sądów o pozbawieniu władzy rodzicielskiej biologicznego rodzica dziecka zakwalifikowanego do adopcji, stosownie do wymagań przepisów art. 578 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego.

ZAWIADOMIENIA ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami NIK przygotowała dwa zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku z naruszeniem przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, dotyczące niezgłoszenia zbioru danych osobowych do rejestru prowadzonego przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.

Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia

Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

P/13/111

CEL OGÓLNY

Ocena skuteczności działań w zakresie aktywizacji zawodowej i łagodzenia skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w 25 podmiotach: Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej i 24 powiatowych urzędach pracy.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Zadania państwa w ww. zakresie zostały określone w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Do zadań samorządu województwa w tym zakresie należy m.in. koordynowanie na terenie województwa realizacji programów aktywizacji zawodowej, finansowanych z rezerwy Funduszu Pracy, oraz współpraca z powiatowymi urzędami pracy. Zadaniem powiatu jest m.in. udzielanie pomocy bezrobotnym w poszukiwaniu pracy, organizowanie i finansowanie szkoleń, a także współdziałanie z powiatowymi radami zatrudnienia. Minister właściwy ds. pracy realizuje zadania na rzecz rynku pracy przez przygotowywanie i koordynację realizacji Krajowego Planu Działań oraz koordynację publicznych służb zatrudnienia, w tym wykonywanie zadań wynikających z funkcji dysponenta Funduszu Pracy. Rada Ministrów określiła zasady podziału środków Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, a minister PiPS ustalił zasady finansowania aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu w ramach programów specjalnych.

SYNTEZA

Podejmowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz urzędy pracy działania aktywizujące zawodowo osoby bezrobotne z grupy 50+, które powinny zwiększyć szansę uzyskania przez te osoby stałego zatrudnienia, nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. W latach 2010–2012, mimo stosowania narzędzi aktywizujących, liczba zarejestrowanych osób bezrobotnych w tej grupie wzrosła o 15,4%, podczas gdy liczba pozostałych zarejestrowanych bezrobotnych o 7,6%.

Ustalenia kontroli w powiatowych urzędach pracy wskazują, że rezultaty działań aktywizujących były przeważnie krótkotrwałe, nie zapewniały bezrobotnym stałej pracy w dłuższym okresie, jedynie nielicznym udało się uzyskać trwałe zatrudnienie. Pozostali, o ile znaleźli pracę, byli zazwyczaj zatrudniani na podstawie krótkoterminowych umów cywilnoprawnych. Po ich rozwiązaniu, w zdecydowanej większości, ponownie rejestrowali się jako bezrobotni i byli obejmowani kolejnymi działaniami aktywizującymi. Powiatowe urzędy pracy wykonywały zadania aktywizujące w warunkach nadwyżki popytu nad podażą miejsc pracy, zaś skuteczność stosowanych instrumentów mających zwiększyć aktywność osób bezrobotnych z grupy wiekowej 50+ do poszukiwania pracy na otwartym rynku pracy obniżało wiele czynników.

W trakcie kontroli NIK zidentyfikowała szereg przyczyn, które obniżają skuteczność działań aktywizujących osoby bezrobotne. Do najważniejszych należy rozbieżność ofert pracy i oczekiwań osób bezrobotnych. Oferty pracy, zgłaszane przez pracodawców do urzędów pracy, nie odpowiadają potrzebom bezrobotnych. Osoby po ukończeniu 50 lat poszukują stabilizacji, czyli stałej pracy umożliwiającej dłuższą perspektywę zatrudnienia. Tymczasem większość ofert dotyczy zatrudnienia za minimalne wynagrodzenie, na podstawie krótkich umów lub też obciążona jest warunkiem założenia własnej firmy.

Kolejnym problemem jest fakt, że rotacja pozyskanych w urzędzie pracowników przynosi korzyści pracodawcom. Dla większości przedsiębiorców złożenie oferty w urzędzie pracy sprawia, że dzięki dotacjom pozyskują pracowników oraz wsparcie finansowe, nie ponosząc przy tym żadnych kosztów. Kontrola wykazała, że oferty tych samych pracodawców powtarzają się, co świadczy o tym, że w rzeczywistości nie oferują oni stałej pracy. Ponadto NIK ma podejrzenia, że część pracodawców traktuje urzędy pracy jako miejsce wyszukiwania pracowników, których następnie zatrudnia nielegalnie. Świadczyć mogą o tym wykryte we wszystkich urzędach nagminne przypadki wycofywania przez przedsiębiorców ofert po zgłoszeniu się osób chętnych do pracy.

NIK stwierdziła także, że zarejestrowane w urzędach pracy osoby z grupy 50+ w większości mają niskie kwalifikacje i słabe doświadczenie zawodowe. Bezrobotnym w wieku powyżej 50 lat urzędy proponują zwykle tańsze i najmniej skuteczne formy aktywizacji. To przede wszystkim szkolenia i staże. Z Funduszu Pracy dla grupy osób 50+ przeznaczono w 2012 r. do 9,3% ogólnej kwoty na przeciwdziałanie bezrobociu. Tymczasem grupa ta stanowi ponad jedną piątą wszystkich bezrobotnych.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Do Ministra Pracy i Polityki Społecznej skierowano wnioski dotyczące m.in:

- Usprawnienia mechanizmów rozpoznawania potrzeb aktywizacyjnych w odniesieniu do grup znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy.
- Sporządzania indywidualnych planów działania dla bezrobotnych powyżej 50 roku życia, stosownie do postanowień określonych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.
- Podjęcia działań w celu przedstawiania bezrobotnym powyżej 50. roku życia propozycji zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, szkolenia, stażu, odbycia przygotowania zawodowego dorosłych lub zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych.
- Włączenia do wskaźników służących ocenie efektywności aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu elementów uwzględniających trwałość osiągniętych rezultatów.

Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych

Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

P/13/113

CEL OGÓLNY

Ocena realizacji zadań oraz współpracy instytucji działających na rzecz bezdomnych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Badania kontrolne przeprowadzono w 20 jednostkach, w tym: w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, w 6 urzędach miast i 6 miejskich ośrodkach pomocy społecznej oraz w 7 organizacjach pozarządowych.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

W Polsce jest ok. 30,7 tys. osób bezdomnych. Ich liczba od co najmniej czterech lat utrzymuje się na tym samym poziomie. Nakłady finansowe państwa na opiekę nad bezdomnymi rosną. W 2013 r. wydano na ten cel 183,6 mln zł. Większość bezdomnych (72%) przebywa w przeznaczonych do tego placówkach pomocy społecznej. W całym kraju funkcjonuje blisko 650 placówek noclegowych dysponujących 22,5 tys. miejsc. Polityka społeczna w zakresie wsparcia osób bezdomnych jest uregulowana głównie w ustawie o pomocy społecznej, która określa rodzaje działań (prowadzenie infrastruktury socjalnej, przyznawanie i wypłacanie świadczeń pieniężnych i niepieniężnych, prowadzenie pracy socjalnej czy współpraca z organizacjami pozarządowymi), jak również reguluje organizację i zasady udzielania pomocy społecznej, w tym dla osób bezdomnych.

Zadania z zakresu pomocy osobom bezdomnym są finansowane ze środków własnych samorządów, ponadto MPiPS każdego roku przekazuje podmiotom i organizacjom pozarządowym dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie programów wspierających powrót osób bezdomnych do społeczności. Występowanie zjawiska bezdomności uwzględnione

zostało w założeniach polityki społecznej kraju. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przygotowało w 2000 r. resortowy Program bezdomność, a od kwietnia 2010 r. realizuje Program wspierający powrót osób bezdomnych do społeczności, który przewiduje dofinansowanie działań profilaktycznych, osłonowych i aktywizujących. Program adresowany jest do organizacji pozarządowych i podmiotów prowadzących działalność w zakresie pomocy społecznej.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, organy administracji publicznej na ogół prawidłowo wykonywały ustawowe obowiązki, świadcząc doraźną pomoc osobom bezdomnym potrzebującym instytucjonalnego wsparcia. Interwencyjne wsparcie udzielane osobom bezdomnym, zwłaszcza w okresie jesienno-zimowym, było wystarczające i skuteczne. Z tym że działania te miały charakter interwencyjny i doraźny, a nie były ukierunkowane na systemową realizację podstawowego celu, jakim jest ograniczanie skali bezdomności. Nie opracowano i nie wdrożono jednolitych ogólnopolskich standardów pracy z osobami bezdomnymi, co ogranicza możliwość zbudowania i wdrażania skutecznego systemu wsparcia oraz podejmowania działań prewencyjnych.

Z ustaleń kontroli wynika, że władze samorządowe, kierując się rachunkiem ekonomicznym, zlecały organizacjom pozarządowym zadania polegające na zapewnieniu miejsc w schroniskach i noclegowniach. Działalność jednostek samorządu terytorialnego, na których spoczywa ustawowy obowiązek udzielania pomocy osobom bezdomnym, NIK oceniła generalnie pozytywnie. Ujawnione nieprawidłowości miały charakter jednostkowy. Natomiast wynik ustaleń kontroli pozwala na generalne stwierdzenie, że gminne strategie rozwiązywania problemów społecznych marginalizowały zjawisko bezdomności, wymieniając je w kontekście innych problemów, jak bezrobocie, alkoholizm, niepełnosprawność. Realizując zadania z zakresu pomocy osobom bezdomnym jednostki samorządu terytorialnego współpracowały głównie z Policją, strażą miejską, placówkami służby zdrowia, poradniami uzależnień i organizacjami pozarządowymi. Współpraca ta była dostosowania do specyfiki terytorialnej i poszczególnych służb, natomiast nie była sformalizowana (nie zawierano porozumień o współpracy).

NIK pozytywnie ocenia realizację przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej obowiązków określonych w ustawie o pomocy społecznej, obejmujące m.in. finansowanie resortowego programu adresowanego do osób bezdomnych oraz prowadzenie w ministerstwie prac nad ujednoliceniem systemu usług skierowanych do osób bezdomnych, w tym przygotowywanie programu rządowego, gminnego standardu wychodzenia z bezdomności, nowelizacji ustawy o pomocy społecznej (m.in. w zakresie zmiany definicji osoby bezdomnej).

NIK zwraca uwagę, że przy utrzymującej się na stałym poziomie liczbie osób bezdomnych, kwota środków publicznych na pomoc dla tej grupy sukcesywnie rośnie. Wskazuje to na potrzebę zmiany doraźnej polityki państwa w tym zakresie na politykę długofalową, interdyscyplinarną. W ocenie NIK, działania aktywizujące byłyby bardziej efektywne, gdyby władze samorządowe w swoich działaniach mogły korzystać z przygotowywanych w ministerstwie ogólnopolskich standardów jakości usług kierowanych do osób bezdomnych. Przykładowo, w Warszawie – przy udziale środków unijnych – zostały wprowadzone w 2012 r. standardy usług świadczonych bezdomnym, regulujące m.in. minimalne wymagania, jakie powinny spełniać noclegownie, schroniska i domy dla bezdomnych.

NIK wskazała na potrzebę wdrożenia Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji, przygotowanego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Został on przyjęty przez Radę Ministrów w sierpniu 2014 r. Przewidziano w nim podjęcie – oczekiwanych przez środowisko organizacji pozarządowych i pracowników socjalnych – działań na rzecz rozwoju mieszkalnictwa i budownictwa społecznego, zapobiegania utraty mieszkania, przeciwdziałania zadłużeniom czynszowym i eksmisjom. Program zawiera również terminy realizacji poszczególnych działań, ministrów odpowiedzialnych za ich wdrożenie oraz źródła finansowania zadań.

DOBRE PRAKTYKI

W Warszawie – przy udziale środków unijnych – zostały wprowadzone w 2012 r. standardy usług świadczonych bezdomnym, regulujące m.in. minimalne wymagania, jakie powinny spełniać noclegownie, schroniska i domy dla bezdomnych.

WNIOSKI POKONTROLNE

Do Prezydentów miast m.in. o:
- zaktualizowanie miejskich strategii rozwiązywania problemów społecznych stosownie do wymogów wynikających z przepisów prawa oraz przedłożenia tych dokumentów radom miast;
- przeprowadzenie w jednostkach organizacyjnych miasta kontroli w zakresie realizowanych zadań na rzecz osób bezdomnych.

Do Dyrektorów ośrodków pomocy społecznej m.in. o:
- stworzenie osobom potrzebującym wsparcia możliwości korzystania z poradnictwa specjalistycznego (prawnego, psychologicznego, psychoterapeutycznego oraz w zakresie uzależnień i przemocy w rodzinie);
- zacieśnienie współpracy z placówkami pozarządowymi działającymi na rzecz osób bezdomnych;
- korzystanie z przewidzianej prawem możliwości objęcia osób bezdomnych indywidualnymi programami wychodzenia z bezdomności.

Do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o:
- doprecyzowanie w ogłoszeniach o otwartych konkursach ofert zasad dotyczących przyznawania dotacji z budżetu państwa, w zakresie dotyczącym przenoszenia środków z kosztów merytorycznych do pośrednich oraz możliwości dokonywania przez Komisję Konkursową ocen formalnych złożonych wniosków;
- kontynuowanie działań na rzecz wdrożenia standardów usług społecznych kierowanych do osób bezdomnych;
- przyjęcie systemu mierników do monitorowania realizacji celów ustalonych dla Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności.

Wykorzystanie przez gminy województwa warmińsko-mazurskiego środków publicznych na realizację w latach 2011–2013 programu wieloletniego "Pomoc państwa w zakresie dożywiania"

Delegatura w Olsztynie

I/13/009

CEL OGÓLNY

Dokonanie oceny prawidłowości wykorzystania przez gminy środków publicznych na realizację zadań określonych w programie „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”.

ZAKRES PODMIOTOWY

Dwa urzędy gminy, dwa urzędy miasta, dwa gminne ośrodki pomocy społecznej i dwa miejskie ośrodki pomocy społecznej.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Rządowy program „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” ustanowiony ustawą z dnia 29 grudnia 2005 r. wspierał w latach 2006–2013 gminy w wypełnianiu zadań własnych o charakterze obowiązkowym w zakresie dożywiania dzieci oraz zapewnienia posiłku osobom jego pozbawionym, ze szczególnym uwzględnieniem osób z terenów o wysokim poziomie bezrobocia oraz ze środowisk wiejskich. W woj. warmińsko-mazurskim problematyka związana z dożywianiem ma szczególnie duże znaczenie. Wynika to z szeregu niekorzystnych uwarunkowań, takich jak m.in. utrzymujący się niski poziom dochodów ludności oraz najwyższe w kraju bezrobocie, zwłaszcza wśród ludności z tzw. obszarów popegeerowskich. Na potrzebę podjęcia kontroli wskazuje też fakt, że w woj. warmińsko-mazurskim prawie 40% dzieci żyje poniżej minimum socjalnego. Jest to jeden z poważniejszych problemów społecznych, który wymaga podjęcia wszelkich działań na rzecz ograniczenia tego zjawiska.

SYNTEZA

NIK pozytywnie oceniła działalność gmin oraz ośrodków pomocy społecznej, ponieważ m.in.:
- należycie rozpoznano potrzeby finansowe w zakresie dożywiania;
- prawidłowo wykorzystano dotacje z budżetu państwa oraz środki własne gminy na realizację zadań określonych w programie dożywiania;
- zapewniono dzieciom do 7. roku życia oraz uczniom dożywianie w formie gorących posiłków, a także objęto pomocą w ramach programu absolwentów gimnazjum;
- rzetelnie sporządzano i terminowo przekazywano wojewodzie informacji o realizacji programu.

Działania wybranych organów samorządu terytorialnego z terenu województwa podkarpackiego w stosunku do dłużników alimentacyjnych

Delegatura w Rzeszowie

I/14/002

CEL OGÓLNY

Ocena działań organów właściwych (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast) w stosunku do dłużników alimentacyjnych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Dziewięć ośrodków pomocy społecznej oraz trzy urzędy gmin.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów tworzy w Polsce system wsparcia dla tych osób, które nie mogą uzyskać wypłaty alimentów zasądzonych przez sąd. W przypadku bezskuteczności egzekucji tych zobowiązań, państwo gwarantuje wypłatę świadczenia, będącego publicznoprawnym odpowiednikiem alimentów. System pomocy osobom uprawnionym do alimentów stanowi de facto część systemu pomocy społecznej, choć jest z niego prawnie wydzielony. Wynika to z celów ustawy, obejmujących łagodzenie skutków nielegalnej niealimentacji oraz zapobieganie zapaści finansowej rodziny, w tym przede wszystkim przez zabezpieczenie bytowe małoletnich dzieci.

SYNTEZA

Mimo działań, o których mowa wyżej, nieskuteczny okazał się system mający na celu odzyskanie należności wobec funduszu alimentacyjnego. Pomimo realizowania większości obowiązków przez objęte kontrolą jednostki, efektywność zwrotu należności kształtowała się rokrocznie na poziomie zbliżonym do średniej krajowej, czyli 13%, zaś stan należności wobec funduszu alimentacyjnego w jednostkach objętych kontrolą wzrósł z 15,7 mln zł w 2012 r. do 18,7 mln zł w 2013 r., tj. o 19% w stosunku rocznym.

Wyniki kontroli wykazały opóźnienia przy podejmowaniu działań przez organy właściwe, zarówno w zakresie ustalania stanu majątkowego dłużników, wydawania decyzji w sprawie zwrotu należności, jak i współpracy z organami egzekucyjnymi. Działania takie jak przeprowadzanie wywiadu alimentacyjnego czy uzyskanie oświadczenia majątkowego w niewielkim stopniu przyczyniały się do ujawnienia składników majątkowych dłużników, a zarazem poprawy skuteczności egzekucji. Niska była efektywność administracyjnej egzekucji należności (od 2,3% do 3%). Odzyskane w jej wyniku kwoty były niższe od kwot dobrowolnie wpłaconych przez dłużników alimentacyjnych (od 3,5% do 11%). Najwyższą efektywność zwrotu należności osiągnęli komornicy sądowi (od 86,6% do 96,3%). W jednej z jednostek MOPS stwierdzono zaniechanie wystawiania administracyjnych tytułów egzekucyjnych na kwotę 638,4 tys. zł. Przy podejmowaniu działań restrykcyjnych wobec dłużników, takich jak uznanie dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych bądź wnioskowanie o zatrzymanie prawa jazdy lub ściganie za przestępstwo niealimentacji, stwierdzono zarówno zaniechania tych obowiązków, jak i znaczne opóźnienia przy ich realizacji. Z kolei starostowie oraz prokuratorzy nie podejmowali skierowanych do nich wniosków ze względu na wątpliwości co do konstytucyjności zatrzymania prawa jazdy oraz z uwagi na brak znamion przestępstwa niealimentacji. Trzy objęte kontrolą podmioty nieprawidłowo stosowały ulgi w spłacie należności z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego, w wyniku czego kontrola NIK zakwestionowała 19 decyzji o przyznaniu ulg na kwotę 68,1 tys. zł (ze względu na brak podstaw do ich udzielenia). Ponadto stwierdzone w tych podmiotach nieprawidłowości polegały na brakach w uzasadnieniach faktycznych decyzji, wydawaniu decyzji w nieprawidłowej formie lub ze znaczną zwłoką. Decyzje udzielające ulgi były oparte na takich samych podstawach faktycznych (regularne spłacanie należności, choroba alkoholowa, bezrobocie), co decyzje odmawiające udzielenia ulgi, co świadczy także o nierównym traktowaniu wnioskodawców.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

Do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o likwidację egzekucji administracyjnej należności z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego. Likwidację obowiązku wydawania decyzji administracyjnych w sprawie zwrotu należności. Przeredagowanie przepisu art. 30 ust. 2 ustawy poprzez dookreślenie klauzuli generalnej „uwzględniania sytuacji dochodowej i rodzinnej" dłużnika w ten sposób, by udzielenie ulgi było możliwe, jedynie gdy zła sytuacja dochodowa lub

rodzinna dłużnika będzie efektem czynników obiektywnych, na które dłużnik nie miał wpływu. Wprowadzenie przepisu ujednolicającego sposób zaliczania należności wobec funduszu alimentacyjnego zwróconych przez komornika sądowego na odsetki i należność główną. Ujęcie w jednym przepisie podstawy prawnej informowania komornika sądowego o okolicznościach mających wpływ na skuteczność egzekucji (art. 3 ust. 7 i art. 5 ust. 1 ustawy).

SYSTEMOWE

Poprawy wymaga organizacja działań wobec dłużników alimentacyjnych, która zapewni terminowość i rzetelność. Niezbędne jest również zwiększenie nadzoru, zarówno ze strony samych gmin, jak i wojewodów nad realizacją działań wobec dłużników alimentacyjnych.

10. Oświata i wychowanie, szkolnictwo wyższe

Poprawa skuteczności systemu edukacyjnego, efekty kształcenia oraz organizacja i finansowanie systemu oświaty w Polsce były w 2014 r. jednym z ważnych obszarów badawczych Najwyższej Izby Kontroli.

Istotnym problemem, zarówno ekonomicznym, jak i społecznym, jest zapewnienie efektywnej **obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oświatowych**, dla których organem prowadzącym jest gmina. Wszystkie z funkcjonujących modeli prowadzenia tej obsługi mogą powodować nieefektywne wydatkowanie środków publicznych oraz nieefektywne wykonywanie zadań, zwłaszcza w sytuacji, gdy otrzymywana przez gminy subwencja oświatowa nie zapewnia pełnego zabezpieczenia wydatków na oświatę, do których ponoszenia zobowiązany jest organ prowadzący. Skłaniać to powinno organy wykonawcze gmin do poszukiwania optymalnych rozwiązań w tym obszarze. Za przejaw rzetelnego działania Najwyższa Izba Kontroli uznała zawarcie (w dwóch spośród trzech skontrolowanych gmin) porozumień pomiędzy jednostkami obsługi a obsługiwanymi przez nie podmiotami wykonującymi zadania w zakresie oświaty i wychowania, w których określono wzajemne relacje, a także zakres i sposób niezbędnego współdziałania.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli **dotacje podmiotowe dla niepublicznych szkół artystycznych** były udzielane z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa. Przy czym dotacje zostały przekazane w kwocie niższej niż należna.
NIK oceniła również **wpływ likwidacji szkół na warunki kształcenia uczniów i realizację zadań oświatowych gminy**. W mniejszym stopniu gminy kierowały się poprawą jakości kształcenia, niemniej jednak pogorszenie warunków kształcenia nie nastąpiło. Od 2008 do 2012 r. gminy ogółem zlikwidowały 856 szkół podstawowych i 88 gimnazjów.

Według danych GUS w roku szkolnym 2012/2013 funkcjonowało 9,8 tys. przedszkoli. Około 70% z nich to placówki publiczne, a ponad 2/3 zlokalizowane były w miastach. Kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo wykonywały zadania związane **z finansowaniem działalności przedszkoli publicznych i niepublicznych oraz wykonywania przez te placówki niektórych zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki.** Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że likwidacje i przekształcenia szkół podstawowych i gimnazjów, przeprowadzone przez kontrolowane gminy, były podyktowane przede wszystkim dążeniem do zmniejszenia wydatków na oświatę w związku z niską liczbą uczniów w szkołach. Dyrektorzy tych placówek wypełniali obowiązki w zakresie wykorzystania i rozliczenia środków publicznych oraz realizowali niektóre z zadań oświatowych. Efektem wykorzystania środków publicznych było stworzenie dzieciom objętym wychowaniem przedszkolnym odpowiednich warunków do osiągania przez nie gotowości do podjęcia nauki w szkole podstawowej.

Kontrola **realizacji Programu rządowego „Wyprawka szkolna" na terenie województwa świętokrzyskiego** wykazała, że po zakwalifikowaniu uczniów do udziału w Programie, w większości prawidłowo wykonywano zadania związane z jego realizacją. Jednak w opinii Izby, w MEN nierzetelnie monitorowano rozliczanie dotacji wykorzystywanych przy realizacji Programu za 2013 r., nie prowadzono m.in. skutecznej weryfikacji sprawozdań wojewodów z realizacji Programu. W skali kraju Programem nie objęto wszystkich osób uznanych za wymagających pomocy. W badanych latach wykorzystano odpowiednio nieco ponad połowę środków budżetowych przeznaczonych na Program.

Szkoły podstawowe znacząco poprawiły swoje **przygotowanie do objęcia dzieci sześcioletnich obowiązkiem szkolnym** w roku szkolnym 2014/2015. Najwyższa Izba Kontroli dostrzegła jednak konieczność dalszego dostosowywania do potrzeb najmłodszych dzieci pomieszczeń innych niż sale lekcyjne. W związku z możliwością znaczącego wzrostu liczby uczniów w klasach I od 1 września 2014 r. – nawet o 71% w skali kraju – istotnym problemem dla szkół może być konieczność organizacji zajęć dla oddziałów klas I-III w systemie zmianowym. Szkoły mogą stanąć przed wyzwaniem stworzenia planów lekcji uwzględniających potrzeby najmłodszych dzieci.

Kontrola NIK potwierdziła uzyskanie bardzo dobrych **efektów kształcenia w szkołach podstawowych**. Ocena ta dotyczy zarówno szkół publicznych, jak i niepublicznych. Efektywność kształcenia była zróżnicowana w zależności od etapu edukacji i typu szkoły. W szkołach ponadgimnazjalnych dobre efekty uzyskano w publicznych liceach ogólnokształcących, natomiast w skontrolowanych liceach niepublicznych poziom ten był niższy. Natomiast w gimnazjach lepsze efekty uzyskali uczniowie ze szkół niepublicznych.

Dzieci i młodzież szczególnie narażone są na zjawiska patologiczne w szkołach. Nasilają się „tradycyjne" formy przemocy słownej i fizycznej. NIK zwraca uwagę, że w ostatnich latach zwiększa się natężenie tzw. cyberprzemocy, czyli agresji z wykorzystaniem mediów elektronicznych. Najwięcej zachowań patologicznych występuje w gimnazjach (8,8% uczniów). W szkołach podstawowych odnotowano takie zachowania wśród 5,5%, a w ponadgimnazjalnych wśród 2,2% uczniów. W ocenie NIK słabą stroną **przeciwdziałania zjawiskom patologii w szkołach** było przygotowanie szkolnych programów profilaktyki, na których powinny opierać się późniejsze działania zapobiegawcze nauczycieli i pedagogów.

Kontrola NIK wykazała, że ustanowiony 15 lat temu **system egzaminów zewnętrznych w oświacie** od 2009 r. nie był poddawany obowiązkowej corocznej ewaluacji przez Centralną Komisję Egzaminacyjną. System ten wymaga podjęcia działań naprawczych, szczególnie w dziedzinie przygotowania testów egzaminacyjnych oraz równego traktowania zdających na etapie wglądu do prac egzaminacyjnych. Mechanizmy kontrolne nie były bowiem w pełni skuteczne. Nie wprowadzono zasady ponownego sprawdzania wszystkich prac ocenianych przez egzaminatorów, którzy popełnili błędy.

NIK oceniła również **funkcjonowanie systemu ochrony praw autorskich w pracach dyplomowych w szkołach wyższych** oraz jego skuteczności w zakresie zapobiegania naruszeniom praw autorskich i ich wykrywania. W ocenie Izby działania na rzecz ochrony praw autorskich podejmowane przez szkoły wyższe były niewystarczające. Pomimo że większość skontrolowanych uczelni wykorzystywała, jeszcze przed wejściem w życie obowiązku, komputerowe programy antyplagiatowe, nie zapobiegało to w wystarczającym stopniu naruszaniu praw autorskich przy pisaniu prac dyplomowych.

Na budowane przez uczelnie mechanizmy kontroli oryginalności prac dyplomowych składały się przede wszystkim: oświadczenia studentów o samodzielnym napisaniu pracy dyplomowej, opieka promotora, recenzja pracy i egzamin dyplomowy. Większość skontrolowanych uczelni wykorzystywała dodatkowo także (jeszcze przed wejściem w życie obowiązku) komputerowe programy antyplagiatowe.

W wyniku przeprowadzonych kontroli Najwyższa Izba Kontroli sformułowała szereg wniosków pokontrolnych mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości, w tym postulaty przyszłych zmian w prawie.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli, pogrupowanych tematycznie:

1. *Przygotowanie szkół do objęcia dzieci sześcioletnich obowiązkiem szkolnym* (D/14/504/KNO)
2. *Efekty kształcenia w szkołach publicznych i niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych* (P/13/066/KNO)
3. *Dotacje dla niepublicznych szkół artystycznych oraz nadzór nad tymi szkołami* (P/14/089/LLU)
4. *System egzaminów zewnętrznych w oświacie* (P/14/022/KNO)
5. *Przeciwdziałanie zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży szkolnej* (P/13/068/KNO)
6. *Funkcjonowanie wybranych jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oświatowych na przykładzie województwa opolskiego* (P/14/100/LOP)
7. *Wpływ likwidacji szkół publicznych na warunki realizacji zadań oświatowych gmin* (P/13/069/KNO)
8. *Finansowanie przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych oraz wykonywanie przez te placówki niektórych zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki* (P/13/142/LGD)
9. *Program rządowy „Wyprawka szkolna" i jego realizacja na terenie województwa świętokrzyskiego* (P/14/081/LKI)
10. *Ochrona praw autorskich w pracach dyplomowych w szkołach wyższych* (P/13/149/LKI)
11. *Nadawanie stopni i tytułów naukowych* (S/14/013/LKA)

Przygotowanie szkół do objęcia dzieci sześcioletnich obowiązkiem szkolnym

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

D/14/504

CEL OGÓLNY

Ocena stopnia przygotowania publicznych szkół podstawowych do objęcia dzieci sześcioletnich obowiązkiem szkolnym z dniem 1 września 2014 r.

Ocena dotyczyła w szczególności zapewnienia przez szkoły:

- warunków lokalowych wraz z wyposażeniem oraz warunków organizacyjnych (w tym bezpieczeństwa i higieny) do edukacji uczniów sześcioletnich,
- odpowiedniej kadry nauczycieli do edukacji uczniów sześcioletnich.

ZAKRES PODMIOTOWY

Badaniami objęto 6.881 szkół podstawowych z terenu całej Polski, od których na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, uzyskano dane dotyczące warunków lokalowych i organizacyjnych związanych z objęciem od dnia 1 września 2014 r. dzieci sześcioletnich obowiązkiem szkolnym. Wiarygodność tych danych została zweryfikowana na próbie szkół wybranych do kontroli na miejscu.

Kontrole na miejscu przeprowadzono w 88 publicznych szkołach podstawowych. Na podstawie danych z 6.881 szkół ustalono 715 podmiotów, w których nastąpiło dwukrotne zwiększenie planowanej liczby uczniów w klasach pierwszych od 1 września 2014 r. Z populacji tej wylosowano 75 szkół do kontroli przy zachowaniu reprezentatywności w podziale na województwa. Dodatkowo do kontroli sprawdzającej wytypowano 13 szkół podstawowych objętych kontrolą pn. *Przygotowanie gmin i szkół do objęcia dzieci sześcioletnich obowiązkiem szkolnym* (P/12/068).

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Obowiązek szkolny dla dzieci sześcioletnich został wprowadzony do polskiego systemu edukacji w 2009 r. na podstawie art. 1 pkt 19 ustawy z 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Pierwotnie założono, że dzieci sześcioletnie rozpoczną obowiązkowo edukację od 1 września 2012 r., lecz termin ten przesunięto na dzień 1 września 2014 r.

W związku z potrzebą zminimalizowania obaw części rodziców dzieci sześcioletnich, które od 1 września 2014 r. miały rozpocząć naukę, dokonano zmiany istniejących regulacji prawnych w tym zakresie. Zgodnie z ustawą z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw od dnia 1 września 2014 r. spełnianie obowiązku szkolnego miały rozpocząć dzieci siedmioletnie (urodzone w 2007 r.) oraz sześcioletnie – urodzone w pierwszym półroczu 2008 r. (pomiędzy 1 stycznia a 30 czerwca 2008 r.). Dzieci sześcioletnie urodzone w drugim półroczu 2008 r. (pomiędzy 1 lipca a 31 grudnia 2008 r.) mogły rozpocząć spełnianie obowiązku szkolnego na wniosek rodziców. W okresie od 8 października 2012 r. do 16 lutego 2013 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 32 publicznych szkołach podstawowych kontrolę pn. *Przygotowanie gmin i szkół do objęcia dzieci sześcioletnich obowiązkiem szkolnym*. W wyniku tej kontroli NIK stwierdziła, że szkoły podstawowe nie były w wystarczającym stopniu przygotowane do objęcia nauką dzieci sześcioletnich, ponieważ odpowiednie warunki spełniały tylko cztery z 32 skontrolowanych szkół (12,5%).

Biorąc pod uwagę, że znaczna liczba skontrolowanych szkół podstawowych nie była właściwie przygotowana do przyjęcia dzieci sześcioletnich z dniem 1 września 2014 r. oraz w związku z bardzo dużym zainteresowaniem społecznym, NIK ponownie dokonała oceny stanu przygotowania szkół do objęcia dzieci sześcioletnich obowiązkiem szkolnym.

SYNTEZA

Szkoły podstawowe znacząco poprawiły swoje przygotowanie do objęcia dzieci sześcioletnich obowiązkiem szkolnym w roku szkolnym 2014/2015. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega jednak konieczność dalszego dostosowywania do potrzeb najmłodszych dzieci pomieszczeń innych niż sale lekcyjne. W związku z możliwością znaczącego wzrostu liczby uczniów w klasach I od 1 września 2014 r. – nawet o 71% w skali kraju – istotnym problemem dla szkół może być konieczność organizacji zajęć dla oddziałów klas I-III w systemie zmianowym. Szkoły staną przed wyzwaniem stworzenia planów lekcji uwzględniających potrzeby najmłodszych dzieci.

Poprawa stanu przygotowania szkół wynika z przesunięcia terminu wejścia w życie obowiązku szkolnego wobec dzieci sześcioletnich. Dłuższy okres pozwolił na lepsze przygotowanie szkół na ich przyjęcie. Początkowo zakładano, że obowiązek ten wejdzie w życie od września 2012 r. Ostatecznie przyjęto, że dzieci sześcioletnie rozpoczną edukację od września 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, iż nieznaczny odsetek skontrolowanych szkół podstawowych nie spełniał standardów wyposażenia sal lekcyjnych zalecanych w podstawie programowej. Dotyczyło to: niewydzielenia rekreacyjnej części sali (9,1% szkół), braku biblioteczki dla uczniów najmłodszych (5,7%) oraz gier i zabawek dydaktycznych (2,3%). Nieco więcej szkół miało trudności w wyposażeniu sal lekcyjnych w sprzęt audiowizualny (18,2%) i komputery z dostępem do Internetu (36,3%) w celu uatrakcyjnienia zajęć dydaktycznych.

Wyniki kontroli w szkołach podstawowych wskazały na konieczność podjęcia przez dyrektorów szkół działań mających na celu dostosowanie mebli i sprzętów, z których korzystają najmłodsi uczniowie w stołówce szkolnej, oraz sanitariatów - do wymagań ergonomii; wyposażenia sal lekcyjnych przeznaczonych do edukacji uczniów najmłodszych - do standardów określonych w podstawie programowej edukacji wczesnoszkolnej; planów lekcji w sytuacji wystąpienia zmianowości w szkole - do szczególnych potrzeb dzieci najmłodszych.

WNIOSKI POKONTROLNE

Wyniki kontroli w szkołach podstawowych wskazały na konieczność podjęcia przez dyrektorów szkół działań mających na celu dostosowanie:

- do wymagań ergonomii – mebli i sprzętów, z których korzystają najmłodsi uczniowie w stołówce szkolnej oraz sanitariatach;
- do standardów określonych w podstawie programowej edukacji wczesnoszkolnej – wyposażenia sal lekcyjnych przeznaczonych do edukacji uczniów najmłodszych;
- do szczególnych potrzeb dzieci najmłodszych – planów lekcji w sytuacji wystąpienia zmianowości w szkole.

Efekty kształcenia w szkołach publicznych i niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

P/13/066

CEL OGÓLNY

Ocena efektów kształcenia na poszczególnych etapach edukacji w szkołach publicznych oraz w szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych dla dzieci i młodzieży.

Ocena dotyczyła w szczególności:

- organizacji i realizacji procesu dydaktycznego, w tym stanu warunków nauczania;
- wspierania kształcenia uczniów z trudnościami w nauce oraz zaburzeniami rozwojowymi;
- wspierania kształcenia uczniów uzdolnionych;
- efektów kształcenia w szkołach (w szczególności efektów dydaktycznych);
- wykonywania przez kuratorów oświaty nadzoru pedagogicznego nad szkołami.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolami objęto działalność 48 szkół, w tym: 21 szkół publicznych (po pięć szkół podstawowych, gimnazjów i liceów ogólnokształcących oraz sześciu zespołów szkół zawodowych) oraz 27 szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych (dziewięciu szkół podstawowych i gimnazjów, siedmiu liceów ogólnokształcących, jednego technikum i jednego zespołu szkół). Badania kontrolne przeprowadzono również w dziewięciu kuratoriach oświaty.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Szkoły i placówki, zgodnie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o systemie oświaty, mogą być publiczne albo niepubliczne. Prawo założenia i prowadzenia szkoły mają jednostki samorządu terytorialnego, inne osoby prawne lub osoby fizyczne. Przy czym, jak stanowi art. 5 ust. 3. u.s.o., jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne. W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa akty prawne odnoszące się do podstaw programowych kształcenia ogólnego: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (tzw. stara podstawa programowa) oraz w rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (tzw. nowa podstawa programowa). Treści zawarte w podstawach programowych realizowane są w procesie edukacyjno-wychowawczym na podstawie dopuszczonych do użytku szkolnego programów nauczania ogólnego i zawodowego. Szczegółowe warunki jakie muszą spełniać te programy oraz tryb dopuszczenia ich do użytku w danej szkole przez dyrektora szkoły określały § 4 i 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 czerwca 2009 r. w sprawie dopuszczania do użytku w szkole programów wychowania przedszkolnego i programów nauczania oraz dopuszczania do użytku szkolnego podręczników. Z uwagi na brak ustawowych ograniczeń, jak również autonomię nauczyciela w zakresie realizacji programu nauczania, program ten może być programem autorskim opracowanym samodzielnie, lub z innymi osobami, programem opracowanym przez wydawnictwa edukacyjne lub programem innego autora odpowiednio zmodyfikowanym i adaptowanym. Zgodnie z art. 89 u.s.o. nadzór pedagogiczny nad szkołami i placówkami niepublicznymi sprawują właściwi kuratorzy oświaty, a w przypadku szkół i placówek artystycznych oraz placówek, o których mowa w art. 2 pkt 7, dla uczniów szkół artystycznych – również minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Szczegółowe warunki sprawowania nadzoru pedagogicznego zostały określone w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego.

SYNTEZA

W latach szkolnych 2009/2010–2012/2013 efektywność kształcenia była zróżnicowana w zależności od etapu edukacji i typu szkoły. Organizacja i przebieg procesów dydaktycznych, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, pozytywnie wpłynęły na uzyskane efekty kształcenia w skontrolowanych szkołach. W gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych niska motywacja uczniów do uczestnictwa w zajęciach szkolnych oraz problemy wychowawcze pogarszały wyniki uczniów. Ankietowani przez NIK uczniowie wskazali, że mogliby osiągać lepsze wyniki w nauce, gdyby nauczyciele potrafili zaciekawić ich swoim przedmiotem.

Bardzo dobre efekty kształcenia uzyskano zarówno w publicznych, jak i niepublicznych szkołach podstawowych. Uczniowie tych szkół na sprawdzianie szóstoklasisty osiągnęli wyniki plasujące ich na wysokim, a nawet najwyższym poziomie (szkoły niepubliczne). Dobre efekty osiągnięto również w gimnazjach, gdzie wyniki z egzaminów gimnazjalnych były na poziomie wysokim (szkoły publiczne) lub wyżej średnim (szkoły niepubliczne). W szkołach ponadgimnazjalnych dobre efekty uzyskano w publicznych liceach ogólnokształcących – średnio 99% absolwentów uzyskało maturę, natomiast w skontrolowanych liceach niepublicznych poziom ten był niższy i wyniósł 70%.

Słabsze wyniki osiągnięto w technikach, gdzie połowa absolwentów nie uzyskała dyplomu potwierdzającego posiadanie teoretycznych i praktycznych umiejętności do wykonywania zawodu. Egzamin maturalny w technikach publicznych zdawano na poziomie 65%, a w niepublicznych – 42%.

Wyniki egzaminów w skali kraju potwierdzają zaobserwowane tendencje w skontrolowanych szkołach podstawowych i ponadgimnazjalnych. Natomiast w przypadku skontrolowanych gimnazjów, ich wyniki nieznacznie odbiegały od wyników ogólnopolskich, gdzie lepsze efekty uzyskali uczniowie z gimnazjów niepublicznych.

W ramach pomiaru efektów kształcenia, realizowanego na zlecenie Ministerstwa Edukacji Narodowej za pomocą EWD (edukacyjnej wartości dodanej) stwierdzono, że w połowie skontrolowanych gimnazjów oraz w trzech czwartych szkół ponadgimnazjalnych uczniowie nie uzyskali oczekiwanego przyrostu wiedzy i umiejętności po zakończeniu kolejnego etapu kształcenia. W latach 2010–2012 wskaźniki EWD w tych szkołach były ujemne. Należy zaznaczyć, że podczas egzaminu gimnazjalnego uczniowie szkół niepublicznych osiągnęli niższe wyniki niż ich rówieśnicy ze szkół publicznych, pomimo lepszych warunków organizacyjnych w niepublicznych gimnazjach.

Nadzór pedagogiczny prowadzony w szkołach przez kuratorów oświaty w niewielkim stopniu oceniał efekty kształcenia, koncentrując się na kontroli przestrzegania przepisów prawa. Ponadto przy ocenie jakości pracy szkoły wskaźniki EWD były wykorzystywane w ograniczonym zakresie. W przypadku szkół niepublicznych, nadzorem tym obejmowano nieznaczną liczbę szkół. Sytuacja ta może w przyszłości doprowadzić do pogorszenia jakości edukacji, zarówno oferowanej przez placówki publiczne, jak i podmioty sektora prywatnego.

WNIOSKI POKONTROLNE

Do Ministra Edukacji Narodowej NIK wnioskowała o uwzględnianie w każdym roku szkolnym w zadaniach z zakresu nadzoru pedagogicznego przeprowadzania ewaluacji w szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych.

Do kuratorów oświaty wnioskowano o:

- wspomaganie szkół we wdrażaniu i wykorzystywaniu wyników metody edukacyjnej wartości dodanej (EWD) jako narzędzia służącego ocenie efektywności pracy szkoły;
- uwzględnianie w planach nadzoru pedagogicznego przeprowadzania ewaluacji w szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w szczególności w zakresie uzyskiwanych przez te szkoły efektów kształcenia.

Do dyrektorów szkół wnioskowano o:

- wykorzystywanie metody edukacyjnej wartości dodanej (EWD) w ramach sprawowanego nadzoru pedagogicznego;
- opracowanie programu poprawy efektywności kształcenia w przypadku pogorszenia się wyników uzyskanych przez uczniów na egzaminach zewnętrznych;
- wzmocnienie działań zachęcających uczniów szkół ponadgimnazjalnych do udziału w egzaminach maturalnych;
- dążenie w szkołach zawodowych (technikach i zasadniczych szkołach zawodowych) do zwiększenia liczby uczniów przystępujących do egzaminów potwierdzających uzyskanie kwalifikacji zawodowych;
- stałe zachęcanie uczniów do udziału w różnych formach współzawodnictwa szkolnego.

Dotacje dla niepublicznych szkół artystycznych oraz nadzór nad tymi szkołami

Delegatura w Lublinie

P/14/089

CEL OGÓLNY

Celem kontroli była ocena wypełniania przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego obowiązków w zakresie udzielania dotacji niepublicznym szkołom artystycznym i sprawowania nad nimi nadzoru pedagogicznego oraz ocena wykorzystania dotacji przez niepubliczne szkoły artystyczne o uprawnieniach szkół publicznych. Kontrolą objęto Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Centrum Edukacji Artystycznej oraz 16 niepublicznych szkół artystycznych o uprawnieniach szkół publicznych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Centrum Edukacji Artystycznej oraz 16 niepublicznych szkół artystycznych o uprawnieniach szkół publicznych.

KONTEKST PRAWNO--EKONOMICZNY

Szkolnictwo artystyczne w Polsce stanowi wyodrębniony system szkolnictwa, za który odpowiada minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Nadzór pedagogiczny nad szkołami artystycznymi sprawuje Centrum Edukacji Artystycznej. Niepubliczne szkoły artystyczne o uprawnieniach szkół publicznych korzystają ze środków publicznych w formie dotacji z budżetu państwa, udzielanych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego za pośrednictwem Centrum Edukacji Artystycznej.

W systemie szkolnictwa artystycznego realizowane są dwa modele kształcenia, tj. kształcenie wyłącznie artystyczne lub kształcenie artystyczne połączone z kształceniem ogólnym. W roku szkolnym 2013/2014 funkcjonowały 843 szkoły artystyczne różnych typów, do których uczęszczało 92.757 uczniów. Liczba ta obejmowała 317 szkół niepublicznych (38%), w których kształciło się 13.043 (14%) uczniów. Do 135 szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych uczęszczało 6.465 uczniów. Szkoły działały samodzielnie lub w zespołach szkół. Wśród publicznych i niepublicznych szkół artystycznych w roku szkolnym 2013/2014 najliczniejszą grupę stanowiły szkoły realizujące wyłącznie kształcenie artystyczne oraz szkoły muzyczne. W okresie ostatnich 12 lat podwojeniu uległa liczba niepublicznych szkół artystycznych o uprawnieniach szkół publicznych. W latach 2011, 2012 i 2013 Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, za pośrednictwem Centrum, przekazał niepublicznym szkołom artystycznym o uprawnienach szkół publicznych dotacje z budżetu państwa odpowiednio w kwotach: 19.582,1 tys. zł, 20.472,7 tys. zł, 22.685,9 tys. zł. Wcześniejsze kontrole NIK wykazały, że Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w latach 2000–2003 i 2007–2009 udzielał szkołom dotacje w kwotach niższych niż należne.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli dotacje podmiotowe dla niepublicznych szkół artystycznych były udzielane z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa. Zgodnie z art. 90 ust. 4b i 4c ustawy o systemie oświaty Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego miał obowiązek udzielenia dotacji w latach 2011–2013 w kwocie łącznej 130.801,2 tys. zł. Dotacje zostały przekazane w kwocie o 68.547,6 tys. zł niższej niż należna. Minister nie podjął skutecznych działań w celu zapewnienia w budżecie państwa środków na finansowanie tych szkół w wysokości zgodnej z wymogami prawa. Przekazując szkołom dotacje w kwotach znacznie niższych niż należne, nie zgłaszał Ministrowi Finansów zapotrzebowania na dodatkowe środki finansowe przy tworzeniu budżetu na kolejne lata. Udzielanie niepublicznym szkołom artystycznym o uprawnieniach szkół publicznych dotacji od co najmniej 14 lat w zaniżonych kwotach jest systematycznym naruszaniem ustawy o systemie oświaty przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Minister nie wdrożył w tym okresie systemu dofinansowania niepublicznego szkolnictwa artystycznego zapewniającego przestrzeganie zasad udzielania dotacji. Skala zaniżenia dotacji w badanych latach przekraczała 50% i była znacznie większa niż w latach 2000–2003 i 2007–2009, objętych wcześniejszymi kontrolami NIK. Centrum Edukacji Artystycznej w sposób nieuprawniony różnicowało stawki dotacji, nie przestrzegało zasady udzielania dotacji według rzeczywistej liczby uczniów oraz nie egzekwowało prawidłowych rozliczeń z wykorzystania dotacji.

Szkoły niepubliczne i ich organy prowadzące nie miały możliwości zweryfikowania prawidłowości przyznanych kwot dotacji, ponieważ Ministerstwo i CEA nie podawały do publicznej wiadomości i nie informowały o podstawie obliczania dotacji, tj. o kwotach wydatków bieżących ustalonych dla różnych typów szkół artystycznych prowadzonych przez Ministra oraz wynikających z nich stawkach dotacji przypadających na ucznia niepublicznej szkoły artystycznej danego typu.

Centrum sprawowało nadzór pedagogiczny nad niepublicznymi szkołami artystycznymi w sposób planowy i systematyczny. Stwierdzone nieprawidłowości, polegające w szczególności na nierzetelnym prowadzeniu kontroli w szkołach oraz egzekwowaniu niewymaganych prawem zadań, nie miały znacznej skali. Wpływ na nieprawidłowości w nadzorze nad artystycznymi szkołami policealnymi i pomaturalnymi miały braki i niespójności legislacyjne regulujące funkcjonowanie tych szkół, do których dopuściło Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

Do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, by podjął, we współpracy z Ministrem Edukacji Narodowej, działania zmierzające do znowelizowania ustawy o systemie oświaty poprzez:

- określenie w art. 90 ustawy podstawy naliczenia dotacji dla niepublicznych szkół artystycznych o uprawnieniach szkół publicznych, które nie mają odpowiednika wśród typów szkół prowadzonych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego;
- wprowadzenie w art. 82 ustawy możliwości uzyskiwania uprawnień szkół publicznych z dniem rozpoczęcia działalności przez niepubliczne szkoły artystyczne realizujące kształcenie ogólne;

SYSTEMOWE

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego powinien:

- planować, we współpracy z Ministrem Finansów, dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych w kwotach zapewniających spełnienie wymogów określonych w art. 90 ust. 4b i 4c ustawy o systemie oświaty oraz § 2 rozporządzenia w sprawie dotacji dla niepublicznych szkół artystycznych;
- uregulować prowadzenie ewidencji niepublicznych szkół artystycznych w sposób zgodny z przepisami prawa;
- zobowiązać dyrektora Centrum Edukacji Artystycznej do prowadzenia systematycznej kontroli prawidłowości wykorzystania i rozliczania dotacji przez niepubliczne szkoły artystyczne o uprawnieniach szkół publicznych;
- informować niepubliczne szkoły artystyczne o podstawie naliczenia dotacji oraz o stawkach dotacji na ucznia niepublicznej szkoły artystycznej danego typu.

System egzaminów zewnętrznych w oświacie

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

P/14/022

CEL OGÓLNY

Ocena funkcjonowania systemu egzaminów zewnętrznych, w szczególności:

- egzaminów zewnętrznych jako mechanizmu weryfikacji wiedzy i umiejętności uczniów;
- sprawności realizacji zadań przez Centralną Komisję Egzaminacyjną w Warszawie i okręgowe komisje egzaminacyjne;
- sposobu i zakresu wykorzystania egzaminów zewnętrznych do podnoszenia jakości kształcenia na poszczególnych poziomach zarządzania oświatą.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w Centralnej Komisji Egzaminacyjnej w Warszawie i w pięciu okręgowych komisjach egzaminacyjnych (w Łomży, Krakowie, Gdańsku, Warszawie i Poznaniu) oraz w 16 zespołach publicznych szkół dla dzieci i młodzieży.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

System egzaminów zewnętrznych został wprowadzony w Polsce w ramach reformy systemu oświaty w 1999 r. Pierwsze egzaminy przeprowadzono w 2002 r. dla całej populacji uczniów kończących szkołę podstawową i gimnazjum, natomiast egzamin maturalny przeprowadzono w 2005 r. Przygotowanie i przeprowadzenie egzaminów koordynuje i nadzoruje Centralna Komisja Egzaminacyjna, która m.in. ustala arkusze egzaminacyjne i zasady przeprowadzania egzaminów. Istotę systemu egzaminów zewnętrznych stanowi oddzielenie procesu sprawdzania i oceniania osiągnięć uczniów od procesu kształcenia w szkołach, dzięki czemu możliwe

jest uzyskanie porównywalnej i obiektywnej oceny poziomu osiągnięć zdających. Egzaminy są przeprowadzane w szkołach przez osiem okręgowych komisji egzaminacyjnych (OKE). Prace uczniów przekazywane są do ośrodków oceniania, w których zespoły egzaminatorów zatrudnianych przez OKE sprawdzają i oceniają je zgodnie z ustalonymi centralnie procedurami oceniania.

System egzaminów zewnętrznych oddziałuje na pracę szkół. W literaturze pedagogicznej zidentyfikowano zjawisko oświatowe związane z nauczaniem „pod testy", które nazwano „pokusą łatwego zysku"[15]. Polega ona na „zwiększaniu w procesie kształcenia udziału umiejętności możliwych do opanowania małym kosztem, a przynoszących duży zysk w testowym egzaminie zewnętrznym". Uleganie tej pokusie może prowadzić do stałej poprawy wyników egzaminów zewnętrznych przy równoczesnym pogarszaniu się wykształcenia absolwentów szkół.

SYNTEZA

Kontrola NIK wykazała, że funkcjonujący system egzaminów zewnętrznych wymaga podjęcia działań naprawczych, szczególnie w dziedzinie przygotowania testów egzaminacyjnych oraz równego traktowania zdających na etapie wglądu do prac egzaminacyjnych. Wbudowane w system mechanizmy kontrolne nie były w pełni skuteczne – w przypadku ¼ prac weryfikowanych na wniosek zdających, konieczna była zmiana wyniku egzaminów oraz wymiana świadectw. Nie wprowadzono również zasady ponownego sprawdzania wszystkich prac ocenianych przez egzaminatorów, którzy popełnili błędy. Ustanowiony 15 lat temu system egzaminów zewnętrznych od 2009 r. nie był poddawany obowiązkowej corocznej ewaluacji przez Centralną Komisję Egzaminacyjną.

W ocenie NIK, przyjęty sposób przygotowania testów nie był w pełni rzetelny. CKE zlecała opracowanie arkuszy egzaminacyjnych OKE bez określenia wymogów, jakie powinny spełniać zadania (brak planu testu). Następnie CKE wybierała zadania opracowane w OKE, w celu stworzenia projektów arkuszy egzaminacyjnych. Standaryzacja testu, czyli jego próbne zastosowanie, odbywała się z udziałem niereprezentatywnej liczby uczniów (do 300 w przypadku podstawowych przedmiotów egzaminacyjnych bez doboru losowego szkół i uczniów). Po próbnym teście dokonywano zmian w zadaniach. Nawet w przypadku istotnych modyfikacji zadań nie poddawano ich ponownej standaryzacji. Ponadto standaryzacji podlegały wyłącznie zadania zamknięte i krótkie zadania otwarte. Natomiast zadania otwarte (wymagające rozszerzonej odpowiedzi ucznia, np. wypracowania) nie podlegały standaryzacji, a model odpowiedzi do tych zadań był ustalany dopiero po przeprowadzeniu ogólnopolskich egzaminów, przed ich sprawdzaniem przez egzaminatorów.

Prace egzaminacyjne były sprawdzane przez egzaminatorów wpisanych do ewidencji prowadzonych przez OKE (łącznie ponad 180 tys. osób). W celu ograniczania ryzyka błędu część prac (do 10%) była oceniana powtórnie. Prace były również sprawdzane powtórnie na wniosek zdających. Niepokojącym zjawiskiem, w badanym okresie, była duża liczba prac egzaminacyjnych, których weryfikacja (na wniosek zdających) prowadziła do zmiany wyniku egzaminów oraz wymiany świadectw (2,6 tys., tj. 26%). Nie sprawdzano jednak ponownie wszystkich prac ocenionych przez egzaminatora, który popełnił błąd. Oznacza to słabość mechanizmów kontrolnych CKE, która w ograniczonym stopniu nadzorowała przeprowadzanie egzaminów i ocenianie prac egzaminacyjnych oraz szkolenia egzaminatorów.

CKE nie wdrożyła jednolitych zasad wglądu do prac egzaminacyjnych, co powodowało nierówne traktowanie zdających. Dotyczyło to m.in. okresu wglądu do pracy (6–12 miesięcy), czasu przeznaczonego na wgląd do pracy (15–30 minut) oraz możliwości sporządzania notatek. Zdających nie informowano ponadto o możliwości ponownego sprawdzenia pracy egzaminacyjnej i ewentualnej zmiany jej wyniku. Możliwość taka, pomimo braku stosownych regulacji w ustawie o systemie oświaty, była dopuszczona we wszystkich okręgowych komisjach egzaminacyjnych, poza OKE w Warszawie.

Szkoły przeprowadzały analizę wyników egzaminów zewnętrznych, jednakże ograniczano się przede wszystkim do badania ilościowego danych egzaminacyjnych (m.in. średnich wyników, zdawalności egzaminów i trudności zadań). Nie uwzględniano wpływu czynników indywidualnych, środowiskowych oraz pedagogicznych (zależnych od szkoły) na osiągnięcia uczniów. Doskonalenie nauczycieli w obszarze oceniania osiągnięć edukacyjnych uczniów było przedmiotem współdziałania OKE z kuratorami oświaty.

System egzaminów zewnętrznych od początku funkcjonowania (1999 r.) nie został poddany całościowej ocenie. Również CKE nie realizowała statutowego zadania, jakim powinna być coroczna ewaluacja egzaminów, w tym procesu przygotowywania materiałów egzaminacyjnych oraz przeprowadzania egzaminów i pracy egzaminatorów. Ewaluacja powinna umożliwić doskonalenie systemu egzaminów zewnętrznych.

[15] K. Konarzewski, *Przygotowanie uczniów do egzaminu: pokusa łatwego zysku. Raport badawczy*, Warszawa 2008 r., s. 4.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

Do Ministra Edukacji Narodowej o podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia zmian w ustawie o systemie oświaty dotyczących:

- określenia funkcji egzaminów zewnętrznych w systemie oświaty, w tym przede wszystkim funkcji diagnostyczno-ewaluacyjnej, w przepisach prawa należałoby jednoznacznie zdefiniować rolę egzaminów zewnętrznych, jaką powinny one spełniać w systemie oświaty;
- umożliwienia uczniom (i ich rodzicom), absolwentom i słuchaczom złożenia uzasadnionego wniosku o przeprowadzenie weryfikacji sprawdzonej i ocenionej pracy egzaminacyjnej, a także określenia uprawnień dyrektora okręgowej komisji egzaminacyjnej do ustalenia nowego wyniku egzaminu w sytuacji, gdy w rezultacie weryfikacji pracy egzaminacyjnej podwyższono sumę punktów, oraz do wydania nowego świadectwa (zaświadczenia).

INNE

Ponadto NIK wnioskowała do Ministra Edukacji Narodowej m.in. o:

- zapewnienie zewnętrznego nadzoru merytorycznego nad funkcjonowaniem systemu egzaminów zewnętrznych;
- przeanalizowanie przyczyn częstych zmian na stanowisku dyrektora Centralnej Komisji Egzaminacyjnej w celu zapewnienia stabilności zarządzania tą instytucją;
- zbadanie zasadności i skutków funkcjonowania 30 procentowej normy zdawalności egzaminu maturalnego;
- zapewnienie rozwoju i wykorzystywania metody edukacyjnej wartości dodanej (EWD) na wszystkich etapach edukacji szkolnej. Zdaniem NIK metoda ta jest przydatna do realizacji funkcji ewaluacyjnej systemu egzaminów zewnętrznych;
- dokonywanie cyklicznej ewaluacji systemu egzaminów zewnętrznych, ze szczególnym uwzględnieniem jego efektywności dla systemu oświaty, a także jakości materiałów egzaminacyjnych.

Do dyrektora CKE NIK wnioskowała o wprowadzenie na etapie tworzenia testów mechanizmu umożliwiającego coroczne zrównywanie wyników egzaminów zewnętrznych z kolejnych lat, tak aby zapewnić możliwość ich porównywania.

Do dyrektorów CKE i OKE wnioskowano o wprowadzenie zasady weryfikacji wszystkich arkuszy egzaminacyjnych sprawdzonych przez egzaminatora (w danej sesji), który błędnie ocenił kwestionowany przez zdającego arkusz.

Do dyrektorów szkół, charakteryzujących się niską efektywnością kształcenia, o:

- zapewnienie kompleksowego wsparcia kierowanej jednostki ze strony publicznych placówek doskonalenia nauczycieli;
- ukierunkowanie doskonalenia nauczycieli na potrzeby rozwoju szkoły z uwzględnieniem takich kompetencji, jak diagnostyka edukacyjna, pomiar dydaktyczny, rozwój organizacyjny szkoły i ewaluacja;
- wykorzystywanie wyników ewaluacji egzaminów zewnętrznych do planowania rozwoju szkoły.

Do kuratorów oświaty, dyrektorów okręgowych komisji egzaminacyjnych, dyrektorów publicznych placówek doskonalenia nauczycieli oraz organów prowadzących szkoły NIK wnioskowała o udzielanie skoordynowanego, systemowego wsparcia szkołom o niskiej efektywności kształcenia wyznaczonej wskaźnikami EWD.

Przeciwdziałanie zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży szkolnej

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

P/13/068

CEL OGÓLNY

Ocena działalności szkół publicznych różnych typów oraz organów prowadzących te szkoły w zakresie przeciwdziałania zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży.
Ocena dotyczyła w szczególności:

- realizacji przez szkoły zadań w zakresie przeciwdziałania przejawom patologii wśród dzieci i młodzieży,
- realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań w zakresie przeciwdziałania przejawom patologii wśród dzieci i młodzieży,

– realizacji wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli sformułowanych po kontroli przeprowadzonej w 2007 r. pn. *Przeciwdziałanie zjawiskom patologii w szkołach i placówkach oświatowych* (nr P/07/081).

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto: dziewięć jst i 25 publicznych szkół dla dzieci i młodzieży różnych typów, do których uczęszczało ogółem 11.501 uczniów (2.574 do szkół podstawowych, 3.267 do gimnazjów i 5.660 do szkół ponadgimnazjalnych), w tym cztery szkoły i dwie jst poddane kontroli NIK w 2007 r.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

W roku szkolnym 2011/2012 w Polsce działało 31.205 szkół dla dzieci i młodzieży (wraz ze szkołami policealnymi), do których uczęszczało 5.128,9 tys. uczniów. Dzieci i młodzież szczególnie narażone są na zjawiska patologiczne w szkołach. Wciąż nasilają się „tradycyjne" formy przemocy słownej i fizycznej, a dodatkowo rozwijają się nowe, w cyberprzestrzeni. W ostatnich latach problematyka ta –zwłaszcza agresywne zachowania, od wulgarnego słownictwa poczynając, poprzez obmawianie, wyszydzanie, zastraszanie, aż do zachowań przestępczych jak gwałty czy znęcanie fizyczne – stała się priorytetowym problemem szkoły. Trudności wychowawcze występują w dużym nasileniu szczególnie w gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych, w których wielu uczniów prezentuje nieprawidłowe wzorce zachowań powstałe we wczesnym dzieciństwie i utrwalone na wcześniejszych etapach edukacji. W ostatnich latach pojawiły się nowe zjawiska patologiczne, tj. mobbing i bullying – rozumiane najczęściej jako tyranizowanie oraz przemoc rówieśnicza z użyciem mediów elektronicznych. Wyniki różnych badań pokazują, że przemocy w sieci doświadcza ponad połowa dzieci w Polsce.

Szkoły od lat nie radzą sobie z problemem: nie diagnozują sytuacji, a nauczyciele nie zawsze potrafią rozpoznawać zagrożenia. Szkoły nie otrzymują też odpowiedniego wsparcia od władz samorządowych ani rządu. Rządowy program „Bezpieczna i przyjazna szkoła", którego celem miało być uzyskanie poprawy stanu bezpieczeństwa uczniów, ograniczenie występujących zjawisk patologicznych, w tym szczególnie agresji i przemocy rówieśniczej, zakończył się niepowodzeniem.

SYNTEZA

Według danych z dokumentacji szkół skontrolowanych przez NIK (w których uczy się ponad 11,5 tys. uczniów) najwięcej zachowań patologicznych występuje w gimnazjach (8,8% uczniów). W szkołach podstawowych odnotowano takie zachowania wśród 5,5%, a w ponadgimnazjalnych wśród 2,2% uczniów.

Najbardziej rozpowszechnionym zjawiskiem patologicznym w szkołach jest agresja słowna i fizyczna. Przemoc słowną jako dominującą wymieniają zarówno uczniowie (74% spośród 2359 przebadanych ankietowo przez NIK), jak i nauczyciele (43% z prawie 1000). O agresji fizycznej mówi 58% uczniów i 15% nauczycieli. NIK zauważa, że zjawisko to narasta. W latach 2005/2006 oraz 2007/2008 agresję słowną w ankietach wymieniło 52% uczniów, natomiast fizyczną 50%

NIK zwraca uwagę, że w ostatnich latach zwiększa się natężenie tzw. cyberprzemocy, czyli agresji z wykorzystaniem mediów elektronicznych. Może ona przybierać różne formy: od nieprzyjemnych SMS-ów lub e-maili, przez zamieszczanie w sieci, np. na portalach społecznościowych, ośmieszających zdjęć lub filmików (happy slapping), aż po upublicznianie prywatnych materiałów, np. listów lub zdjęć ofiary (outing). Już jedna piąta uczniów mówi o wysyłaniu nieprzyjemnych sms-ów lub e-maili czy wiadomości z pogróżkami.

Niepokojącym zjawiskiem pozostaje zażywanie narkotyków i sięganie po nowe środki o charakterze psychoaktywnym, w tym tzw. dopalacze i leki o działaniu uzależniającym. Z danych uzyskanych w kontroli NIK w 2012 r. (kontrola profilaktyki narkomanii w szkołach) na podstawie 11,5 tys. ankiet wynika, że ponad 31% uczniów było świadkiem zażywania narkotyków na terenie szkoły lub słyszało o tym z wiarygodnego źródła. Aż 17% było świadkiem sprzedaży narkotyków na terenie szkoły lub o tym słyszało. Ponad 28% ankietowanych nauczycieli przyznało, że w ich szkołach istnieje problem zażywania narkotyków przez uczniów. Tylko w czasie objętym kontrolą w prawie jednej trzeciej szkół wystąpiły incydenty związane z narkotykami, przy których – zgodnie z procedurami – konieczne było wezwanie rodziców i Policji.

Uczniowie w ankietach jako problem wskazywali także palenie tytoniu (76%), nadużywanie alkoholu (10%) oraz kradzieże (23%). Wielu z nich wymienia też wyśmiewanie, wyszydzanie, robienie złośliwości oraz różnego rodzaju wymuszenia. Może to być sygnałem, iż do szkół trafia także zjawisko nazywane bullyingiem, bazujące na współwystępowaniu tych zachowań.

W przeciwdziałaniu patologiom zawodzi istotne ogniwo, jakim jest szkoła. Z kontroli NIK wynika, że podejmowane przez szkoły działania profilaktyczne (w latach 2011/2012 – 2012/2013) nie doprowadziły do spadku liczby najczęstszych zachowań patologicznych wśród dzieci i młodzieży. W ocenie NIK słabą stroną przeciwdziałania zjawiskom patologii w szkołach było przygotowanie szkolnych programów profilaktyki, na których powinny opierać się późniejsze działania zapobiegawcze nauczycieli i pedagogów.

Dyrektorzy szkół nie dopasowywali działań profilaktycznych do potrzeb i zagrożeń. Działali na podstawie źle przygotowanych szkolnych programów profilaktycznych i wychowawczych. W części skontrolowanych szkół programy były zbyt ogólnikowe i sformułowane w sposób, który nie pozwalał na ocenę ich skuteczności. Szkoły nie wykorzystują też gotowych – skutecznych i sprawdzonych – programów profilaktycznych, rekomendowanych w krajowym Systemie Rekomendacji Programów Profilaktycznych i Promocji Zdrowia Psychicznego. Korzysta z nich tylko jedna piąta skontrolowanych szkół.

Kadra pedagogiczna nie jest odpowiednio przygotowana do rozpoznawania zagrożeń i wczesnej interwencji. W przeprowadzonym przez NIK badaniu ankietowym prawie 30% nauczycieli przyznało, że wciąż nie ma dostatecznej wiedzy na temat ryzykownych zachowań uczniów. Aż jedna trzecia szkół nie uczy np. swoich nauczycieli, jak prawidłowo sporządzać i skutecznie realizować programy profilaktyczne, dostosowane do potrzeb konkretnych grup dzieci. W walce z patologiami dyrektorzy szkół nie mają też znaczącego wsparcia we władzach samorządowych. Zdarzało się, że część gmin (56%) nie prowadziła nawet świetlic szkolnych, a inne nieprawidłowo monitorowały realizację obowiązku nauki do 18. roku życia, choć wagary i nieprzygotowanie do lekcji to dwa z trzech najczęściej wymienianych przez nauczycieli zachowań patologicznych młodzieży.

DOBRE PRAKTYKI

- Przygotowanie i realizacja szkolnych programów profilaktyki. Np. Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych w Mysłowicach – trzy z sześciu wykorzystywanych programów znajdowało się w bazie programów rekomendowanych w ramach Systemu Rekomendacji Programów Profilaktycznych i Promocji Zdrowia Psychicznego. Tworzenie programów poprzedzone było diagnozą problemów patologicznych, a przy ich opracowywaniu specjalnie powołany w szkole zespół wykonawczy nawiązywał współpracę z podmiotami zewnętrznymi (Komenda Miejska Policji, Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna, Sąd Rejonowy, organizacje pozarządowe).
  Zespół Szkół Ogólnokształcących w Chełmie – w placówce wykorzystywano dwa programy rekomendowane w ramach Systemu Rekomendacji Programów Profilaktycznych i Promocji Zdrowia Psychicznego, osoby tworzące szkolne programy były do tego specjalnie przeszkolone, a opracowanie programu poprzedzone było diagnozą na podstawie ankiet, dokumentacji szkolnej i protokołów rad pedagogicznych. Również w tym przypadku nawiązano współpracę z podmiotami zewnętrznymi.
- Skierowanie w większości szkół programów profilaktyki do całej społeczności szkolnej, tzn. uczniów, nauczycieli oraz rodziców.
- Działania dyrekcji szkół, które włączyły rodziców w działania zapobiegawcze.
  Szkoły organizowały dla rodziców warsztaty i szkolenia z udziałem szkolnego pedagoga, specjalistów ds. uzależnień, kuratorów sądowych bądź przedstawicieli Policji na temat zapobiegania zachowaniom problemowym uczniów (np. Liceum Ogólnokształcące im. Stefana Żeromskiego w Żyrardowie, Szkoła Podstawowa nr 15 w Koninie) oraz włączały rodziców w realizację programów profilaktycznych (np. Zespół Szkół Kształcenia Podstawowego i Gimnazjalnego w Kolbudach, Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych nr 2 i nr 3 w Mysłowicach).
- Nadzór nad realizacją obowiązku nauki:
  W Płocku – korzystano z aplikacji Obowiązek Szkolny Obowiązek Nauki (OSON). W efekcie prowadzona na poziomie gminy ewidencja była zgodna z danymi z SIO. Ponadto w badanym okresie urząd prawidłowo zlokalizował 24 przypadki niewywiązywania się z obowiązku nauki i podjął odpowiednie kroki administracyjne.
  W Łodzi – również korzystano z aplikacji OSON, która pozwoliła prawidłowo zlokalizować w badanym okresie 101 przypadków niewywiązywania się z obowiązku nauki. Egzekucja administracyjna nie była konieczna.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

W związku z przedstawionymi ocenami i uwagami Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Edukacji Narodowej o wyeliminowanie niespójności przepisów § 2 ust. 2 załączników 2–5d i 5f do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół z zapisami art. 54 ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

SYSTEMOWE

Do Ministra Edukacji Narodowej NIK wnioskowała o kontynuowanie działań mających na celu wzmocnienie skuteczności systemu przeciwdziałania zjawiskom patologii wśród uczniów i młodzieży szkolnej, m.in. poprzez monitorowanie skali zagrożeń takimi zjawiskami oraz ocenę funkcjonujących w systemie oświaty rozwiązań prawnych z zakresu działań wychowawczych w szkołach.

INNE

Do dyrektorów szkół o:
- formułowanie w szkolnych programach wychowawczych i profilaktycznych celów oraz zadań w sposób umożliwiający dokonanie – na podstawie mierników skuteczności – oceny stopnia ich realizacji;
- monitorowanie oraz ocenę efektów działań wychowawczych i profilaktycznych z uwzględnieniem ich skuteczności oraz adekwatności;
- wykorzystywanie programów ocenionych w ramach Systemu Rekomendacji Programów Profilaktycznych i Promocji Zdrowia Psychicznego;
- zwiększenie udziału nauczycieli w formach doskonalenia zawodowego dotyczących rozpoznawania zjawisk patologicznych oraz projektowania i ewaluacji właściwych działań.

Do burmistrzów i prezydentów miast o:
- wykorzystywanie dochodów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wyłącznie na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii;
- zapewnienie uczniom możliwości korzystania ze świetlicy;
- przeprowadzanie ewaluacji zewnętrznej realizowanych programów społecznych;
- zwiększenie nadzoru nad realizacją przez uczniów obowiązku szkolnego.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami finansowymi Najwyższa Izba Kontroli skierowała zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez: Prezydenta Miasta Łodzi, Prezydenta Miasta Elbląga i Prezydenta Miasta Mysłowice w przedmiocie wydatkowania części dochodów uzyskanych z tytułu opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w kwotach odpowiednio: 625,0 tys. zł., 104,7 tys. zł i 924,1 tys. zł.

Funkcjonowanie wybranych jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oświatowych na przykładzie województwa opolskiego

Delegatura w Opolu

P/14/100

CEL OGÓLNY

Ocena realizacji zadań gminy w zakresie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkół i placówek oświatowych z uwzględnieniem wpływu jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej na racjonalność działań szkół i placówek.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono na terenie województwa opolskiego w trzech urzędach gmin oraz w trzech jednostkach obsługi ekonomiczno-administracyjnej. Objęte kontrolą podmioty stanowiły 10% gmin, w których wyodrębnione zostały jednostki obsługujące szkoły i placówki oświatowe.

KONTEKST PRAWNO--EKONOMICZNY

Istotnym problemem – zarówno ekonomicznym, jak i społecznym – jest zapewnienie efektywnej obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest gmina. Wszystkie z funkcjonujących modeli prowadzenia tej obsługi mogą powodować nieefektywne wydatkowanie środków publicznych oraz nieefektywne wykonywanie zadań, zwłaszcza w sytuacji, gdy otrzymywana przez gminy subwencja oświatowa nie zapewnia całkowitego zabezpieczenia wydatków na oświatę, do których ponoszenia zobowiązany jest organ prowadzący. Skłaniać to powinno organy wykonawcze gmin do poszukiwania optymalnych rozwiązań w tym obszarze. Dlatego też za priorytetowe uznać należy wskazanie, czy przyjęcie rozwiązania polegającego na utworzeniu jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej zapewni z jednej strony efektywne wykorzystanie posiadanych zasobów, a z drugiej – zaspokojenie potrzeb podmiotów obsługiwanych.

SYNTEZA

Obsługa ekonomiczno-administracyjna szkół i placówek oświatowych, oparta na działalności wyodrębnionych w tym celu jednostek, zapewniała prawidłową realizację zadań organów wykonawczych gmin objętych kontrolą. Przyjmowane w tym zakresie rozwiązania organizacyjne, polegające

w głównej mierze na powierzeniu obsługi finansowej wszystkich gminnych jednostek oświatowych wyspecjalizowanemu podmiotowi, poza ograniczeniem liczby jednostek oraz pracowników zaangażowanych w taką obsługę, zapewniały ujednolicenie sposobu jej prowadzenia, a także optymalizację wykorzystywania dostępnych zasobów. Jednak w przypadku wystąpienia błędów, skala negatywnych skutków zaistniałych nieprawidłowości ulegała zwielokrotnieniu. Wymusza to, zdaniem NIK, konieczność wzmocnienia nadzoru nad działalnością takich jednostek.

Pomimo tego, że obowiązujące przepisy nie precyzują jednoznacznie zakresu oraz sposobu współpracy między jednostką obsługi a podmiotami obsługiwanymi, to w objętych kontrolą gminach wypracowane zostały skuteczne mechanizmy zapewniające przepływ informacji oraz dokumentów niezbędnych do realizacji zadań przez wszystkie podmioty działające w sferze oświaty i wychowania, jak też eliminujące ryzyko dublowania się podejmowanych działań. Przyczyniało się to także do racjonalnego wykorzystania środków przeznaczanych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego na zadania w zakresie oświaty i wychowania. Jednocześnie utworzenie jednostek obsługi nie miało bezpośredniego wpływu na aktywność szkół i placówek oświatowych w zakresie gospodarowania powierzonym majątkiem, a tym samym na racjonalność podejmowanych działań, gdyż zadania te nie zostały powierzone wyodrębnionym podmiotom.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości wystąpiły we wszystkich obszarach objętych niniejszą kontrolą. Miały one charakter jednostkowy i nie wynikały z przyjętego sposobu realizacji zadań gminy w ww. zakresie. Badania kontrolne wykazały m.in., że w ramach nadzoru nad działalnością administracyjną szkół lub placówek nie zapewniono uwzględnienia w postanowieniach statutowych niektórych jednostek, przyjętego sposobu wykonywania obsługi ekonomiczno-administracyjnej, przez wyodrębniony w tym celu podmiot. Ponadto organy wykonawcze gmin zaniechały objęcia zarówno zespołów ekonomiczno-administracyjnych, jak i szkół oraz placówek oświatowych, bankową obsługą budżetu gminy prowadzoną w ramach jednej umowy, co naruszało zasady wykonywania bankowej obsługi budżetu jednostki samorządu terytorialnego wynikające z treści art. 264 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Do stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości NIK zaliczyła również powierzenie jednostkom obsługi zadań polegających na prowadzeniu postępowań i udzieleniu zamówień publicznych na rzecz innych podmiotów, następowało z naruszeniem przepisów art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

Ponadto przeprowadzona w jednostkach obsługi ekonomiczno-administracyjnej kontrola prowadzenia ksiąg rachunkowych dla poszczególnych szkół i placówek oświatowych wykazała błędy związane z ujmowaniem w tych księgach niektórych dowodów księgowych, stanowiące naruszenie przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Nieprawidłowości te nie miały jednak wpływu na sprawozdawczość tych jednostek.

DOBRE PRAKTYKI

Za przejaw rzetelnego działania Najwyższa Izba Kontroli uznała zawarcie (w dwóch z trzech skontrolowanych gmin) porozumień pomiędzy jednostkami obsługi, a obsługiwanymi przez nie podmiotami wykonującymi zadania w zakresie oświaty i wychowania, w których określono wzajemne relacje, a także zakres i sposób niezbędnego współdziałania. Z uwagi na fakt, iż żaden przepis powszechnie obowiązujący nie obliguje ww. podmiotów do zawierania takich porozumień, a organy stanowiące nie w każdym przypadku określają wytyczne odnoszące się do wzajemnych relacji współdziałających ze sobą podmiotów, uznać należy za zasadne dążenie do jednoznacznego określania podziału kompetencji pomiędzy jednostkami obsługi a podmiotami obsługiwanymi, w celu ograniczenia ryzyka nieprawidłowego lub nierzetelnego wykonywania obowiązków wynikających z prowadzonej przez gminy obsługi szkół i placówek oświatowych.

WNIOSKI POKONTROLNE

W wystąpieniach pokontrolnych przekazanych kierownikom kontrolowanych jednostek zawarto wnioski pokontrolne, które dotyczyły w szczególności:

- objęcia bankową obsługą budżetu jednostki samorządu terytorialnego wszystkich jednostek organizacyjnych gminy,
- wzmocnienia nadzoru organu wykonawczego nad działalnością jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej,
- zapewnienia prowadzenia ewidencji księgowej zgodnie z przepisami o rachunkowości,
- doprowadzenia do zgodności w uregulowaniach wewnętrznych jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej.

Wpływ likwidacji szkół publicznych na warunki realizacji zadań oświatowych gmin

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

P/13/069

CEL OGÓLNY

Ocena wpływu likwidacji szkół na warunki kształcenia uczniów i realizację zadań oświatowych gminy. Ocena dotyczyła w szczególności:

- wpływu likwidacji szkół na organizację gminnej sieci szkół i warunki kształcenia uczniów;
- wywiązywania się gmin z obowiązku zapewnienia uprawnionym uczniom z obwodów szkół zlikwidowanych bezpłatnego dowozu do szkół kontynuowania nauki;
- skutków finansowych likwidacji szkół.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w 39 gminach. Zasięgiem kontroli objęto dziewięć województw: lubelskie, lubuskie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty do zadań własnych gmin należy m.in. prowadzenie publicznych szkół podstawowych i gimnazjów. Zmiany w sieci tych szkół są istotne o tyle, że nauka w nich jest objęta obowiązkiem szkolnym, zaś sieć publicznych szkół powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego. Kryzys ekonomiczny i związany z niżem demograficznym spadek liczby uczniów sprawia, że gminy, chcąc zaoszczędzić, likwidują prowadzone przez siebie szkoły. Swoje decyzje samorządy uzasadniają najczęściej koniecznością poprawy warunków nauczania i zmniejszenia wydatków na zadania oświatowe. Od 2008 do 2012 r. gminy ogółem zlikwidowały 856 szkół podstawowych i 88 gimnazjów. Działaniom tym towarzyszą na ogół protesty społeczności lokalnych. Rodzice uczniów są przeciwni głównie skutkom likwidacji szkoły, takim jak: wydłużenie drogi ucznia do nowej szkoły; konieczność dowożenia uczniów, narażanie ich na niebezpieczeństwo w drodze do szkół, duża liczebność oddziałów w nowych szkołach, brak perspektyw zatrudnienia dla zwalnianych nauczycieli, a także, co wydaje się szczególnie ważne dla mieszkańców najmniejszych miejscowości, utrata ośrodka kultury, jakim jest szkoła.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że likwidacje i przekształcenia szkół podstawowych i gimnazjów, przeprowadzone przez kontrolowane gminy, były podyktowane przede wszystkim dążeniem do zmniejszenia wydatków na oświatę w związku z niską liczbą uczniów w szkołach. W mniejszym stopniu gminy kierowały się poprawą jakości kształcenia, niemniej jednak pogorszenie warunków kształcenia nie nastąpiło.

Prawie połowę zlikwidowanych szkół gminnych (47,9%) zastąpiły nowe szkoły niepubliczne i publiczne nieprowadzone przez gminy, co dla uczniów oznaczało brak większych zmian w warunkach kształcenia. Natomiast w pozostałych przypadkach uczniowie likwidowanych szkół trafiali do średnio pięciokrotnie większych liczebnie szkół gminnych, co wymagało od nich szczególnego dostosowania się do nowego otoczenia. Jednakże w szkołach tych zapewniono uczniom nauczanie bez łączenia klas oraz większą, niż w szkołach likwidowanych, dostępność do urządzeń sportowo-rekreacyjnych, świetlic, stołówek i bibliotek szkolnych.

Negatywną konsekwencją likwidacji szkół było wydłużenie drogi ucznia do szkoły, jednak we wszystkich kontrolowanych gminach zapewniono bezpłatny transport lub refundację kosztów dojazdu do szkół gminnych. W niektórych przypadkach gminy zapewniały dowożenie uczniów także do nowych szkół powstałych w miejsce zlikwidowanych. Wykorzystywały w tym celu wolne miejsca w autobusach szkolnych dowożących uczniów do szkół gminnych.

Likwidacja szkół skutkowała częściową utratą miejsc pracy. W kontrolowanych gminach zatrudnienie w innych szkołach gminnych lub nowo powstałych szkołach znalazło 68,5% nauczycieli szkół zlikwidowanych. Nauczyciele przechodzący do nowo powstałych szkół otrzymywali wynagrodzenie średnio o 40% niższe od przeciętnego wynagrodzenia nauczycieli szkół gminnych przy jednocześnie zwiększonym o 28% wymiarze godzin dydaktycznych.

W wyniku likwidacji szkół wszystkie kontrolowane gminy uzyskały oszczędności w nakładach ponoszonych na realizację zadań oświatowych – średnio 286,1 tys. zł w skali roku – pomimo wzrostu wydatków na dowożenie uczniów do szkół przejmujących. Większość nieruchomości po zlikwidowanych szkołach pozostawała własnością gmin, w tym 53% nieruchomości użyczono na prowadzenie nowo powstałych szkół.

Nowym zjawiskiem w polityce oświatowej gmin jest podejmowanie likwidacji szkół w celu zastępowania szkół gminnych szkołami niepublicznymi lub publicznymi nieprowadzonymi przez gminy oraz stopniowe wygaszanie działalności szkół gminnych (poprzez zaprzestanie rekrutacji uczniów do klas pierwszych) bez przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego.

Powstawanie w kontrolowanych gminach szkół niepublicznych i publicznych prowadzonych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego było następstwem integracji środowisk lokalnych w celu zachowania w miejscowościach wiejskich funkcjonującej szkoły.

WNIOSKI POKONTROLNE

W celu eliminowania nieprawidłowości towarzyszących procesom likwidacji szkół NIK wnioskowała o:

- podejmowanie przez organy wykonawcze jst, decydujących się na dokonanie likwidacji szkoły, debaty społecznej na temat swoich zamiarów likwidacyjnych z wyprzedzeniem. Ułatwi to społecznościom lokalnym podejmowanie się zadania tworzenia i prowadzenia szkół niepublicznych lub publicznych w miejsce likwidowanych szkół gminnych i pozwoli na lepsze przygotowanie ich działalności;
- stosowanie przez wojewodów instytucji wstrzymania wykonania uchwały rady gminy w sprawie likwidacji szkoły w sytuacji niemożności wydania rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody w stosunku do legalności uchwały rady gminy w sprawie likwidacji szkoły w terminie do trzech miesięcy przed zakończeniem roku szkolnego.

Ponadto NIK wniosła o rozważenie przez Ministra Edukacji Narodowej możliwości wskazania, w ramach ustalania podstawowych kierunków realizacji przez kuratorów oświaty polityki oświatowej państwa (na podstawie art. 35 ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty), potrzeby objęcia ewaluacją problemową efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół niepublicznych i publicznych powstających w miejsce likwidowanych szkół gminnych. Miałoby to na celu zweryfikowanie ryzyka wytworzenia się w systemie oświaty specyficznej grupy szkół o niższej jakości kształcenia, powstałych wskutek zastępowania szkół gminnych szkołami niepublicznymi i publicznymi prowadzonymi przez inne podmioty.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Jedna z gmin przekazała szkole niepublicznej dotację na sfinansowanie dowożenia uczniów do szkoły. Stanowiło to w ocenie NIK dokonywanie wydatków bez upoważnienia, bowiem przepisy art. 90 ust. 1 w związku z art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty upoważniają gminę do udzielenia dotacji tylko na działalność szkoły. Z art. 17 ust. 3 pkt 1 ustawy o systemie oświaty wynika obowiązek dowożenia uprawnionych uczniów do właściwych obwodowo szkół publicznych, tym samym nie jest to zadanie statutowe szkoły publicznej i nie może być zadaniem uwzględnianym w dotacji udzielanej na działalność szkoły niepublicznej.

W ocenie NIK stanowiło to naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez udzielenie dotacji z naruszeniem zasad udzielania dotacji szkołom niepublicznym określonych w art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty.

Finansowanie przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych oraz wykonywanie przez te placówki niektórych zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki

Delegatura w Gdańsku

P/13/142

CEL OGÓLNY

Ocena finansowania przez gminy działalności przedszkoli publicznych i niepublicznych oraz efektów wykorzystania środków budżetowych. W urzędach oceniono:

- przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli,
- rozliczanie środków budżetowych przekazanych przedszkolom,
- funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w powyższych obszarach.

W przedszkolach publicznych i niepublicznych oraz organach prowadzących niektóre przedszkola niepubliczne dokonano oceny:
- wykorzystania środków budżetowych,
- rozliczania środków budżetowych,
- wykonywania niektórych zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki.

Dodatkowo w trakcie kontroli sprawdzono, w jaki sposób wdrażane były zmiany w realizacji przez wójtów zadań z zakresu wychowania przedszkolnego, wynikające z ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w 21 urzędach, w 21 przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminy oraz w 21 przedszkolach niepublicznych, a także w pięciu organach prowadzących te placówki, na terenie siedmiu województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, pomorskiego i wielkopolskiego.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Prowadzone przez gminy publiczne przedszkola, jak i urzędy gmin i miast, są jednostkami budżetowymi, które prowadzą gospodarkę finansową na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych. Nadzór pedagogiczny nad przedszkolami publicznymi i niepublicznymi sprawują właściwi kuratorzy oświaty. Pełnienie nadzoru w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, w tym m.in. w zakresie prawidłowości dysponowania środkami budżetowymi oraz przestrzegania przepisów dotyczących organizacji pracy przedszkoli, należy natomiast do kompetencji organu prowadzącego daną placówkę.

Według danych GUS w roku szkolnym 2012/2013 funkcjonowało 9,8 tys. przedszkoli. Około 70% z nich to placówki publiczne, a ponad 2/3 zlokalizowane było w miastach.

Ustawa o systemie oświaty stworzyła możliwość funkcjonowania dwóch rodzajów przedszkoli: publicznych i niepublicznych. Samorządy same mogą prowadzić przedszkola publiczne – przedszkola takie nazywane są przedszkolami publicznymi, czasami samorządowymi, a mogą być również określane jako przedszkola miejskie. Przedszkola niepubliczne prowadzone mogą być przez osoby prawne inne niż samorządy, np. spółki, stowarzyszenia, fundacje, organizacje religijne, albo – jak jest najczęściej – przez osoby fizyczne.

Ustawa o systemie oświaty precyzyjnie reguluje warunki i zasady na jakich może rozpocząć i zakończyć działalność przedszkole niepubliczne – niezależne organizacyjnie od samorządów, które wiązać mogą jedynie odpowiednie umowy cywilno-prawne i obligatoryjne dofinansowanie – wynikające także z ustawy o systemie oświaty.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonywanie przez wójtów zadań związanych z finansowaniem działalności przedszkoli publicznych i niepublicznych, a także realizację przez dyrektorów przedszkoli i kierowników organów prowadzących niepubliczne placówki obowiązków w zakresie wykorzystania i rozliczenia środków publicznych oraz wykonywania niektórych zadań oświatowych. Efektem wykorzystania środków publicznych było stworzenie dzieciom objętym wychowaniem przedszkolnym odpowiednich warunków do osiągania przez nie gotowości do podjęcia nauki w szkole podstawowej.

Zgodnie z obowiązującymi zasadami wójtowie planowali wydatki budżetowe dla placówek publicznych. Środki dla przedszkoli były przekazywane z reguły terminowo. Wydatki budżetowe przedszkoli publicznych ponoszono wyłącznie na działalność statutową, a środki dotacji dla przedszkoli niepublicznych wykorzystywano na ogół zgodnie z przepisami, tj. na dofinansowanie realizacji zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej.

Rozliczeń środków budżetowych dokonywano w znacznej części terminowo i w sposób określony w przepisach o sprawozdawczości budżetowej (przedszkola publiczne) oraz zgodnie z trybem ustalonym przez rady gmin (placówki niepubliczne). Większość wójtów korzystała również z prawa do kontroli wykorzystania środków publicznych przez przedszkola.

W związku ze zmianą przepisów ustawy o systemie oświaty, od września 2013 r. kontrolowane gminy znacząco obniżyły wysokość opłat pobieranych od rodziców dzieci za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych placówkach. Wysokość dotacji celowych przyznanych z budżetu państwa na dofinansowanie w 2013 r. zadań w zakresie wychowania przedszkolnego zrekompensowała 20 gminom (z 21 objętych kontrolą) utracone dochody z tytułu powyższych opłat.

Najistotniejsze nieprawidłowości dotyczyły nieprzestrzegania przez wójtów 95% skontrolowanych gmin niektórych zasad udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych, co skutkowało przekazaniem ich w wysokości niższej od należnej łącznie o 19,7 mln zł, oraz niepodejmowania przez organy wykonawcze działań zmierzających do zmiany ustalonych przez rady gmin, a naruszających przepisy ustawy o systemie oświaty, trybów udzielania i rozliczania dotacji.

Głównymi przyczynami powstania nieprawidłowości w zakresie udzielania dotacji dla niepublicznych przedszkoli były trudności w interpretacji art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty oraz brak uwzględnienia w tym przepisie specyfiki publicznych przedszkoli z oddziałami integracyjnymi i przedszkoli specjalnych, związanej z dodatkowymi wydatkami na kształcenie, wychowanie i opiekę nad dziećmi niepełnosprawnymi. Wydatki te były wyłączane przez wójtów z podstawy wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych, które nie ponosiły takich kosztów.

Niektóre przedszkola niepubliczne i organy je prowadzące wykorzystały część dotacji z budżetów gmin niezgodnie z przeznaczeniem, tj. na zadania inne niż w zakresie kształcenia, wychowania i opieki. Ponadto dyrektorzy skontrolowanych przedszkoli publicznych i niepublicznych nie sporządzili i nie wydali niektórym rodzicom informacji o gotowości dziecka do podjęcia nauki w szkole podstawowej.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

Do Ministra Edukacji Narodowej o podjęcie działań w celu dokonania w ustawie o systemie oświaty zmiany przepisów w taki sposób, aby przy obliczaniu wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych, do których nie uczęszczają dzieci niepełnosprawne, nie uwzględniano wydatków bieżących związanych z kształceniem, wychowaniem i opieką nad dziećmi niepełnosprawnymi w przedszkolach publicznych z oddziałami integracyjnymi i przedszkolach specjalnych.

SYSTEMOWE

Do Ministra Edukacji Narodowej o:

- podjęcie działań w celu dokonania w ustawie o systemie oświaty zmiany przepisów w taki sposób, aby przy obliczaniu wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych, do których nie uczęszczają dzieci niepełnosprawne, nie uwzględniano wydatków bieżących związanych z kształceniem, wychowaniem i opieką nad dziećmi niepełnosprawnymi w przedszkolach publicznych z oddziałami integracyjnymi i przedszkolach specjalnych;
- rozważenie określenia jednolitych standardów dla przedszkoli publicznych i niepublicznych dotyczących realizacji zadań w zakresie wychowania przedszkolnego.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK skierowała do rzeczników dyscypliny finansów publicznych sześć zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, które dotyczyły czynów polegających na: przekazaniu i udzieleniu dotacji z naruszeniem zasad przekazywania i udzielania dotacji, wydatkowaniu dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, dokonaniu wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym przedszkola publicznego.

Program rządowy „Wyprawka szkolna" i jego realizacja na terenie województwa świętokrzyskiego

Delegatura w Kielcach

P/14/081

CEL OGÓLNY

Dokonanie oceny przygotowania i realizacji rządowego programu „Wyprawka szkolna" przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, gminy oraz szkoły województwa świętokrzyskiego w latach 2012–2013.

ZAKRES PODMIOTOWY

Skontrolowano 8 jednostek – Ministerstwo Edukacji Narodowej, 3 urzędy gmin województwa świętokrzyskiego oraz działające na terenie tych gmin 4 zespoły szkół i placówek, prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Zapewnienie powszechnego i równego dostępu do wykształcenia jest konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych. Zgodnie z art. 70 ust. 4 Konstytucji RP, zobowiązanie to realizowane jest poprzez stworzenie i wsparcie systemu indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów.

Dolegliwość finansowych obciążeń związanych z edukacją dzieci potwierdzają m.in. badania CBOS z 2011 r. Skala niezbędnych wydatków często przekracza możliwości rodzin uczniów. Z myślą o nich wprowadzony został program pomocy na lata 2012 i 2013. Źródłami finansowania pomocy materialnej dla uczniów są głównie środki publiczne z budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego. MEN, realizując pomoc materialną dla uczniów w formie stypendiów i zasiłków szkolnych, uruchamia środki rezerwy celowej budżetu państwa pn. Dofinansowanie Narodowego Programu Stypendialnego, w tym „Wyprawka szkolna", zwiększając w ten sposób środki na pomoc materialną realizowaną przez gminy. Wcześniejsze kontrole wskazywały na przypadki niewykorzystywania środków pomocowych oraz znaczne zróżnicowanie struktury uczniów objętych wsparciem ze względu na etap edukacji, miejsce zamieszkania uczniów i tytuł uprawnień do wsparcia.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zaplanowane efekty realizacji Programu nie zostały osiągnięte, gdyż w gminach nie zapewniono skutecznego mechanizmu obejmowania pomocą w dofinansowaniu zakupu podręczników i materiałów dydaktycznych wszystkich uprawnionych uczniów z rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i życiowej.

W latach 2012–2013 Minister Edukacji Narodowej zapewnił środki w wysokości umożliwiającej zaspokojenie potrzeb, zgłoszonych w ramach Programu przez wojewodów i ministrów prowadzących szkoły. Dotacja była przekazywana gminom i szkołom w wysokości i terminach zgodnie z przedstawionymi w Programie.

Realizacja Programu w skali kraju nie przyniosła jednak zaplanowanych rezultatów, w pierwszym rzędzie nie objęto nim wszystkich osób uznanych za wymagające pomocy. W 2012 r. udzielono pomocy 332 tys. uczniów, tj. 60% uprawnionym według prognozy MEN do otrzymania wsparcia, a w 2013 r. 386 tys. uczniów (67%). W badanych latach wykorzystano odpowiednio 54% i 55% przeznaczonych na Program środków budżetowych.

Nie podejmowano skutecznych działań w celu udzielenia wspomożenia w ramach Programu wszystkim uprawnionym uczniom. W ocenie NIK, niska skuteczność realizacji Programu w kontrolowanych gminach mogła wynikać z nadmiernego formalizmu, polegającego na wymaganiu od rodziców zbyt szczegółowego udokumentowania sytuacji materialnej i życiowej. Gminy nie wykorzystywały wszystkich dostępnych możliwości informowania o zasadach udzielania wsparcia, nie informowały także uprawnionych, w tym rodzin wielodzietnych i uczniów niepełnosprawnych, o możliwości ubiegania się o pomoc.

Kontrola wykazała, że po zakwalifikowaniu uczniów do udziału w Programie „Wyprawka szkolna", gminy w większości prawidłowo wykonywały zadania związane z jego realizacją. Jednak w opinii Izby, w MEN nierzetelnie monitorowano rozliczanie dotacji wykorzystywanych przy realizacji Programu za 2013 r., nie prowadzono m.in. skutecznej weryfikacji sprawozdań wojewodów z realizacji Programu.

DOBRE PRAKTYKI

- Opracowanie – w Urzędzie Gminy w Opatowie – pogłębionej diagnozy potrzeb dotyczącej zakupu podręczników i materiałów dydaktycznych. Przy jej sporządzaniu korzystano z informacji ośrodka pomocy społecznej.
- Monitorowanie wykorzystania środków Programu prowadzone przez prezydenta Skarżyska-Kamiennej, który w ramach prowadzonej analizy realizacji Programu w latach 2012–2013 i po otrzymaniu informacji o zgłaszaniu się dodatkowych osób uprawnionych do dofinansowania podjął decyzję o przedłużeniu terminu składania wniosków.
- Dokonywanie analizy realizacji Programu przez Prezydenta Miasta Skarżysko-Kamienna oraz wykorzystanie ww. analizy do oceny działań podejmowanych w gminie w celu wspomagania rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

- Przekazywanie rzetelnych danych o liczbie uczniów uprawnionych do objęcia wsparciem w ramach Programu.
- Egzekwowanie od wnioskodawców wszystkich wymaganych przepisami prawa dokumentów, potwierdzających uprawnienia do skorzystania z pomocy.
- Właściwe kwalifikowanie do objęcia pomocą w ramach Programu uczniów w oparciu o kryterium związane z niepełnosprawnościami.
- Udzielanie pomocy finansowej na zakup podręczników dopuszczonych do refundacji w ramach Programu, osobom spełniającym kryteria określone w przepisach prawa.
- Rzetelne weryfikowanie wniosków o dofinansowanie zakupu podręczników.
- Przeprowadzanie rzetelnej weryfikacji dowodów zakupu podręczników.
- Zapewnienie rzetelnego sporządzania sprawozdań z Programu.

Ochrona praw autorskich w pracach dyplomowych w szkołach wyższych

Delegatura w Kielcach

P/13/149

CEL OGÓLNY

Ocena funkcjonowania systemu ochrony praw autorskich w pracach studentów oraz jego skuteczności w zakresie zapobiegania naruszeniom praw autorskich i ich wykrywania.

Ocena dotyczyła procedur i działań podejmowanych w celu przeciwdziałania i wykrywania naruszeń praw autorskich, a także działań podejmowanych w przypadkach stwierdzenia naruszeń tych praw.

ZAKRES PODMIOTOWY

Badaniem objęto 14 publicznych szkół wyższych – po dwie z siedmiu województw: dolnośląskiego, małopolskiego, mazowieckiego, podlaskiego, świętokrzyskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego.

KONTEKST PRAWNO--EKONOMICZNY

Twórcy przysługują dwa rodzaje uprawnień do utworu, tj. prawa osobiste i prawa majątkowe. Prawa osobiste mają na celu ochronę szczególnego związku istniejącego pomiędzy autorem a utworem. Więź ta jest realizowana poprzez autorstwo i oznaczenie tego autorstwa (np. nazwiskiem, pseudonimem) – art. 16 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

Natomiast prawa majątkowe to prawa do korzystania z utworu i rozporządzania nim. Prawa majątkowe są ograniczone czasowo, tj. wygasają zasadniczo po upływie 70 lat od śmierci twórcy. Gdy wygasają prawa majątkowe, utwór trafia do domeny publicznej. Fakt, że utwór wszedł do domeny publicznej, nie oznacza, iż nie podlegają ochronie prawa osobiste, zwłaszcza prawo do autorstwa.

Przywłaszczenie sobie autorstwa utworu, który znajduje się w domenie publicznej, jest plagiatem.

Popełnienie plagiatu powoduje odpowiedzialność karną, cywilną lub dyscyplinarną. W stosunku do studenta przywłaszczenie autorstwa cudzego utworu może skutkować odpowiedzialnością dyscyplinarną (art. 211 w zw. z art. 214 ustawy) oraz odebraniem tytułu zawodowego (licencjata, magistra, inżyniera), jeżeli praca stanowiąca podstawę nadania tego tytułu okazała się plagiatem (art. 193).

Jak stanowi art. 111 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, pracownicy naukowo-dydaktyczni są obowiązani kształcić i wychowywać studentów, w tym nadzorować opracowywanie przez studentów prac zaliczeniowych, semestralnych, dyplomowych, pod względem merytorycznym i metodycznym.

Zgodnie z § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 października 2011 r. w sprawie warunków prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia (w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2012 r.) wewnętrzny system zapewnienia jakości, odnoszący się do wszystkich etapów i aspektów procesu dydaktycznego, może uwzględniać działania uczelni w zakresie zapobiegania i wykrywania plagiatów. Od 1 października 2014 r. systemy te muszą już uwzględniać działania związane z zapobieganiem i wykrywaniem plagiatów.

SYNTEZA

Działania na rzecz ochrony praw autorskich podejmowane przez szkoły wyższe – w ocenie Izby – były niewystarczające; nie zapobiegały naruszaniu praw autorskich i – w konsekwencji – popełnianiu przez studentów plagiatów przy pisaniu prac dyplomowych.

Na budowane przez uczelnie mechanizmy kontroli oryginalności prac dyplomowych składały się przede wszystkim: oświadczenia studentów o samodzielnym napisaniu pracy dyplomowej, opieka promotora, recenzja pracy i egzamin dyplomowy. Większość skontrolowanych uczelni wykorzystywała dodatkowo także (jeszcze przed wejściem w życie obowiązku) komputerowe programy antyplagiatowe.

Opieka promotorska w skontrolowanych szkołach była mało skuteczna. Przyjęte w 10 uczelniach rozwiązania organizacyjne nie sprzyjały, a czasem wręcz uniemożliwiały promotorom rzetelne wspieranie i nadzorowanie studentów, piszących pod ich kierunkiem prace dyplomowe. Część zbadanych podczas kontroli NIK prac zawierała nieuprawnione zapożyczenia. Zdaniem

NIK problemem jest przypisywanie promotorom nadmiernej liczby studentów – zdarzało się, że w jednym roku akademickim pod kierunkiem jednego promotora pracę pisało ponad 100 osób. Jak wynika z ustaleń kontroli, zdarzało się także, że bezczynność promotorów wynikała z braku procedur antyplagiatowych, np. cztery spośród skontrolowanych 14 uczelni nie miały jednoznacznie określonego trybu postępowania nauczycieli akademickich w przypadku stwierdzenia plagiatu.

Zdaniem NIK ważne jest, by nauczyciele akademiccy promowali poszanowanie praw autorskich i uczciwości intelektualnej, jednocześnie informując studentów o nieuchronności kary za naruszanie tych praw.

DOBRE PRAKTYKI

Na trzech uczelniach określono ogólnouczelniany limit liczby studentów, przygotowujących prace u jednego promotora (od 10 do 60 studentów).

Na ośmiu uczelniach ograniczono maksymalną liczbę uczestników seminarium dyplomowego (zazwyczaj do 10–20 osób).

W celu ograniczenia praktyki przyjmowania przez promotorów nadmiernej liczby dyplomantów dla korzyści finansowych, na dwóch uczelniach wprowadzono ograniczenia liczby studentów przedstawianych do rozliczenia finansowego.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Podjęcie działań mających na celu ograniczenie nadmiernego obciążania pracowników uczelni obowiązkami promotorskimi oraz zapewnienie prowadzenia opieki promotorskiej w sposób gwarantujący prawidłowe prezentowanie zapożyczeń w pracach dyplomowych.

INNE

Ponadto NIK wnioskowała o:

- Podjęcie na uczelniach działań w celu zapewnienia przestrzegania wewnętrznych procedur antyplagiatowych;
- Dokonanie przeglądu wewnętrznych procedur, mających na celu wykrywanie naruszeń praw autorskich, w celu zapewnienia ich spójności i adekwatności:
  - zapewnienie przestrzegania wymogów rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie dokumentacji przebiegu studiów oraz postanowień regulaminu studiów,
  - zapewnienia pełnego wykorzystania usług wynikających z umów zawartych z dostawcą komputerowego programu antyplagiatowego.
- Ponowne przebadanie określonych prac dyplomowych pod kątem samodzielności napisania pracy i właściwego użycia zapożyczeń.

ZAWIADOMIENIA ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Skierowano zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku z naruszeniem przepisów ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, dotyczące występowania nieoznaczonych zapożyczeń z cudzych utworów w pięciu pracach dyplomowych.

Nadawanie stopni i tytułów naukowych

Delegatura w Katowicach

S/14/013

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości działań Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach w zakresie nadawania stopni naukowych doktora i doktora habilitowanego oraz tytułu naukowego profesora.

ZAKRES PODMIOTOWY

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.

III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Z dniem 1 października 2011 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455 ze zm.), dalej zwanej ustawą nowelizującą, na mocy których wprowadzono szereg istotnych zmian w zakresie trybu przeprowadzania postępowań dotyczących nadawania stopni naukowych (stopnie doktora i doktora habilitowanego) oraz tytułu naukowego (tytuł profesora), jak również w zakresie wymogów, jakie muszą być spełnione, by jednostki organizacyjne szkół wyższych mogły posiadać uprawnienia do nadawania stopni naukowych.

W okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej, tj. do dnia 1 października 2013 r., na wniosek osoby ubiegającej się o nadanie stopnia lub tytułu naukowego postępowania mogły być prowadzone na podstawie przepisów dotychczasowych albo na podstawie przepisów znowelizowanych. Po tej dacie postępowania mogą być wszczynane wyłącznie w nowym trybie. W ww. okresie jednostki organizacyjne, które posiadały uprawnienia do nadawania stopni naukowych na podstawie przepisów dotychczasowych, miały obowiązek dostosować się do wymogów określonych w znowelizowanych przepisach.

Postępowania o nadanie stopnia naukowego doktora lub doktora habilitowanego w zakresie danej dziedziny nauki i dyscypliny naukowej przeprowadzane są w jednostkach organizacyjnych spełniających wymogi do posiadania uprawnienia do ich nadawania. Postępowanie o nadanie tytułu profesora przeprowadzają rady jednostek organizacyjnych posiadających uprawnienie do nadawania stopnia doktora habilitowanego w zakresie danej dziedziny nauki.

Tryb przeprowadzania przewodów doktorskich, przewodów habilitacyjnych (według przepisów znowelizowanych – postępowań habilitacyjnych) oraz postępowań o nadanie tytułu profesora określają przepisy ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. nr 65, poz. 595 ze zm.), dalej zwanej ustawą o stopniach naukowych i tytule naukowym lub ustawą, jak również przepisy wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych: rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 15 stycznia 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodach doktorskich, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz.U. Nr 15, poz. 128 ze zm.), dotyczące postępowań prowadzonych na podstawie przepisów dotychczasowych (sprzed nowelizacji) oraz rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 15 stycznia 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodach doktorskich, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz.U. Nr 15, poz. 128 ze zm.), dotyczące postępowań prowadzonych na podstawie przepisów znowelizowanych.

W postępowaniach dotyczących nadania stopnia doktora i doktora habilitowanego albo tytułu profesora w zakresie nieuregulowanym w ustawie o stopniach naukowych i tytule naukowym stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Powyższe zmiany stanu prawnego oraz jego złożoność (w szczególności w okresie przejściowym, gdy postępowania mogły toczyć się zarówno w dotychczasowym, jak również w nowym trybie), uzasadniały przeprowadzenie niniejszej kontroli, jak również w przyszłości kolejnych kontroli dotyczących prawidłowości przeprowadzania przez jednostki organizacyjne szkół wyższych postępowań dotyczących nadawania stopni naukowych i tytułu naukowego oraz dostosowania działalności tych jednostek do wymogów określonych w znowelizowanych przepisach.

SYNTEZA

W toku kontroli badaniu poddano przeprowadzanie w latach 2011–2014 na poszczególnych wydziałach Uniwersytetu Ekonomicznego postępowań w sprawie nadania stopnia lub tytułu naukowego (w tym przewodów doktorskich, przewodów habilitacyjnych i postępowań o nadanie tytułu profesora). Badana próba obejmowała zarówno sprawy zakończone pozytywnie (tj. nadaniem określonego stopnia lub tytułu), jak również sprawy zakończone podjęciem przez rady wydziału uchwał odmownych bądź rezygnacją przez kandydata z dalszego prowadzenia postępowania. Oprócz tego w ramach kontroli analizie poddano wykazy osób wliczanych przez poszczególne wydziały Uniwersytetu do minimum kadrowego niezbędnego do posiadania uprawnień do nadawania stopni naukowych w poszczególnych dyscyplinach naukowych. Działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie oceniono pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości. Ważniejsze ze stwierdzonych nieprawidłowości wskazano poniżej (w punkcie 18). W wyniku kontroli sformułowano także szereg uwag dotyczących działalności kontrolowanej jednostki (także wskazanych poniżej, w punkcie 18).

Niektóre spośród problemów zidentyfikowanych w toku niniejszej kontroli jedynie częściowo pozostawały w gestii jednostki kontrolowanej, a w pozostałym zakresie były konsekwencją uwarunkowań systemowych (dotyczy to m.in. problemu niewywiązywania się przez recenzentów z obowiązku terminowego sporządzania i przekazywania recenzji, problemu niedookreślonego zakresu poszczególnych dyscyplin naukowych i wątpliwości interpretacyjnych w tym zakresie, problemu rozbieżności interpretacyjnych i dokonywanych często zmian w przepisach prawnych).

11. Kultura fizyczna

W dziale administracji kultura fizyczna Najwyższa Izba Kontroli swoją aktywność kontrolną skupiła przede wszystkim na takich obszarach jak organizacja i finansowanie sportów olimpijskich, budowa i modernizacja stadionów oraz działalności jednostek samorządu terytorialnego w sferze budowy i wykorzystania obiektów sportowo-rekreacyjnych.

W związku z kontrolą **prawidłowości wykorzystania środków publicznych na przygotowanie polskich sportowców do Igrzysk XXX Olimpiady w Londynie** przeprowadzono badania ankietowe wśród reprezentantów Polski na IO Londyn 2012 oraz głównych trenerów biorących udział w przygotowywaniu zawodników do tej imprezy. Miały one na celu dokonanie kompleksowej oceny działalności polskich związków sportowych, w tym dotyczącej systemu przygotowań olimpijskich finansowanych ze środków publicznych, z punktu widzenia reprezentantów Polski na IO Londyn 2012 oraz głównych trenerów biorących udział w przygotowaniu zawodników do tej imprezy. Wyniki badań wykazały, że system przygotowań polskich sportowców do IO Londyn 2012, był nieskuteczny i wadliwy. Organizacja sportu olimpijskiego w Polsce opierała się na modelu biurokratycznym, ukierunkowanym na realizowaniu procedur, a nie na osiąganiu zaplanowanych rezultatów.

Polskim sportowcom brakuje obiektów do ćwiczeń oraz specjalistycznego sprzętu, dlatego często muszą wyjeżdżać za granicę, by dobrze przygotować się do międzynarodowych zawodów i igrzysk olimpijskich. NIK skontrolowała **działalność Centralnego Ośrodka Sportu i Ośrodków Przygotowań Olimpijskich.** Centralny Ośrodek Sportu (COS) to jedyny w Polsce podmiot wyspecjalizowany w szkoleniu sportowym kadry olimpijskiej i narodowej, zarówno seniorów jak i juniorów. Posiada sześć Ośrodków Przygotowań Olimpijskich: w Spale, Władysławowie, Giżycku, Wałczu, Szczyrku i Zakopanem. Z ustaleń kontroli wynika, że proponowana oferta szkoleniowa nie była dostosowana do zmieniających się wymagań szkolenia sportowego, a Ośrodki Przygotowań Olimpijskich nie miały określonej specjalizacji. Centralny Ośrodek Sportu tworzył warunki, zgodnie z wymogami międzynarodowych federacji sportowych, do szkolenia dla 16 z 37 sportów olimpijskich.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła prawidłowość przygotowania i realizacji zadania polegającego na **budowie Stadionu Narodowego oraz jego wykorzystanie**. Minister Sportu i Turystyki nie zdefiniował, na etapie planowania i przygotowania zadania budowy Stadionu Narodowego, celów i spodziewanych rezultatów tego zadania. W latach 2006–2008 planowany zakres rzeczowy zadania uległ ograniczeniu, przy jednoczesnym wzroście środków planowanych w programach wieloletnich na jego realizację z 655 mln zł do 1.220 mln zł. Zadanie nie zostało zakończone w terminie, a ostatecznie zaplanowane w budżecie państwa koszty budowy Stadionu Narodowego (1.915 mln zł) zostały przekroczone o co najmniej 268,8 mln zł.

NIK skontrolowała również **realizację budowy oraz wykorzystanie stadionu miejskiego we Wrocławiu**. Stadion został wybudowany w stopniu i terminie umożliwiającym organizację EURO 2012, jednak z uwagi na skalę, wagę i charakter stwierdzonych nieprawidłowości NIK oceniła negatywnie działania w zakresie przygotowania budowy pod względem dokumentacyjno-organizacyjnym, przebiegu, jakości i rozliczenia robót oraz innych prac związanych z budową Stadionu oraz sposobu jego zagospodarowania. Organizacja EURO 2012 i związana z tym budowa Stadionu była jednym z najważniejszych, a zarazem najbardziej kosztownych przedsięwzięć, realizowanych w ostatnich latach przez Gminę Wrocław.

NIK oceniła działania podejmowane przez samorząd województwa śląskiego związane z **modernizacją Stadionu Śląskiego w Chorzowie**, szczególnie w kontekście wzrostu kosztów inwestycji i nieosiągnięcia planowanego efektu – zakończenia modernizacji Stadionu Śląskiego. Modernizacja Stadionu Śląskiego rozpoczęła się w 1994 r. i mimo że kosztowała już ponad 600 mln zł nie została do dnia dzisiejszego zakończona, a wg szacunków Urzędu Marszałkowskiego do sfinalizowania inwestycji potrzeba będzie jeszcze ponad 200 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie realizację modernizacji Stadionu Śląskiego w zakresie objętym kontrolą.

W ostatnich latach jednostki samorządu terytorialnego, angażując relatywnie duże środki publiczne (w tym z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej) wybudowały na swoim terenie wiele obiektów sportowo-rekreacyjnych. Prawdziwą długoterminową miarą tych przedsięwzięć jest jednak umiejętność spożytkowania wybudowanych obiektów w przyszłości. Delegatura NIK w Poznaniu sprawdziła **efektywność wykorzystania obiektów sportowo-rekreacyjnych na terenie województwa wielkopolskiego.**

NIK skontrolowała również prawidłowość wykonania wniosków pokontrolnych, sformułowanych po kontroli P/10/168, dotyczącej, **stanu utrzymania i stopienia wykorzystania w latach 2011–2013 obiektów sportowych wybudowanych do 2010 r. ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej.** Obiekty sportowe były udostępniane w coraz większym stopniu młodzieży do zajęć planowych wychowania fizycznego i pozalekcyjnych, podmiotom działającym na terenie gminy do organizacji imprez masowych i turniejów oraz mieszkańcom gminy w zorganizowanych grupach do podnoszenia sprawności fizycznej.

III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

W wyniku skargi poselskiej nadesłanej do NIK, Izba przeprowadziła ocenę **prawidłowości realizacji inwestycji Budowa kompleksu wodno-rekreacyjnego w Koszalinie** przez Zarząd Obiektów Sportowych Sp. o.o. w Koszalinie oraz nadzoru Urzędu Miasta Koszalina nad spółką ZOS i realizacją zadania inwestycyjnego.

We wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego objętych kontrolą budowę obiektów sportowo-rekreacyjnych uzasadniały potrzeby społeczności lokalnych. Potrzeby te, na długo przed przystąpieniem do realizacji inwestycji, wyrażone zostały w strategiach i planach rozwoju lokalnego. Przystępując do realizacji tych inwestycji jednostki samorządu terytorialnego zakładały, że po wybudowaniu nie będą one stanowić dodatkowego kosztu w ich budżetach. Istnieje jednak duże prawdopodobieństwo, że wiele z tych obiektów nie jest efektywnie zarządzanych oraz, że wysokie koszty ich funkcjonowania przekraczają generowane przychody.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli, pogrupowanych tematycznie:

1. *Działalność Centralnego Ośrodka Sportu i Ośrodków Przygotowań Olimpijskich* (P/13/060/KNO)
2. *Budowa i wykorzystanie Stadionu Narodowego w Warszawie* (P/13/176/LWA)
3. *Realizacja budowy oraz wykorzystanie stadionu miejskiego we Wrocławiu* (P/13/187/LWR)
4. *Modernizacja Stadionu Śląskiego w Chorzowie (budowa zadaszenia trybun) w latach 2007–2013 z uwzględnieniem jej wcześniejszych etapów* (I/13/004/LKA)
5. Prawidłowość wykorzystania środków publicznych na przygotowanie polskich sportowców do Igrzysk XXX Olimpiady w Londynie (P/13/190/LWR)
6. *Wykorzystanie przez wielkopolskie jednostki samorządu terytorialnego obiektów sportowo-rekreacyjnych* (P/13/170/LPO)
7. *Realizacja wniosków po kontroli P/10/168 „Wykorzystanie środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej na budowę obiektów sportowych w województwie zachodniopomorskim"* (K/14/003/LSZ)
8. *Realizacja w latach 2009–2013 zadania inwestycyjnego „Budowa kompleksu wodno-rekreacyjnego w Koszalinie"* (S/14/002/LSZ)

Działalność Centralnego Ośrodka Sportu i Ośrodków Przygotowań Olimpijskich

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

P/13/060

CEL OGÓLNY

Ocena realizacji zadań Centralnego Ośrodka Sportu i Ośrodków Przygotowań Olimpijskich oraz ocena działań Ministra Sportu i Turystyki w zakresie nadzoru nad ich działalnością, a w szczególności:

- tworzenia przez COS warunków do szkolenia sportowego prowadzonego przez polskie związki sportowe oraz inne podmioty działające w zakresie kultury fizycznej,
- przygotowania Ośrodków do świadczenia usług szkolenia sportowego prowadzonego przez pzs i inne podmioty działające w zakresie kultury fizycznej,
- sprawowania przez Ministra nadzoru nad działalnością COS i Ośrodków oraz dofinansowania realizowanych przez COS zadań publicznych z zakresu kultury fizycznej.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto Ministerstwo Sportu i Turystyki oraz Centralny Ośrodek Sportu wraz z oddziałami, tj. sześcioma Ośrodkami Przygotowań Olimpijskich (w Giżycku, Spale, Szczyrku, Wałczu, Władysławowie i Zakopanem).

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Centralny Ośrodek Sportu (COS) to jedyny w Polsce podmiot wyspecjalizowany w szkoleniu sportowym kadry olimpijskiej i narodowej, zarówno seniorów, jak i juniorów. Posiada sześć Ośrodków Przygotowań Olimpijskich: w Spale, Władysławowie, Giżycku, Wałczu, Szczyrku i Zakopanem. Zadaniem COS jest zapewnienie warunków dla szkolenia sportowego prowadzonego przez polskie związki sportowe (w Polsce działa 70 związków sportowych, z czego 37 w konkurencjach olimpijskich) i inne podmioty zajmujące się kulturą fizyczną (np. kluby).

Organem założycielskim COS jest Minister Sportu i Turystyki. Od dnia 1 stycznia 2011 r. COS funkcjonuje w nowej formie organizacyjno-prawnej – jako instytucja gospodarki budżetowej. W latach 2011–2013 minister zlecał COS realizację zadania publicznego polegającego na tworzeniu warunków dla szkolenia sportowego, prowadzonego przez pzs i inne podmioty działające w zakresie kultury fizycznej, poprzez bieżące utrzymanie i zarządzanie obiektami sportowymi Centralnego Ośrodka Sportu. Podstawę zlecenia COS realizacji zadania publicznego stanowił art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, w związku z art. 24 ust. 1, art. 47 i art. 150 ustawy o finansach publicznych. W ustawie o finansach publicznych (art. 24 ust. 1) dopuszczalność przyznania dotacji instytucji gospodarki budżetowej uzależniona została od łącznego spełnienia dwóch warunków, tj. jednostka może otrzymać dotację na realizację zadań publicznych a podstawę prawną udzielenia dotacji stanowią ustawy odrębne. W przypadku Centralnego Ośrodka Sportu podstawę udzielenia dotacji stanowił art. 29 ust. 1 ustawy o sporcie, zgodnie z którym minister właściwy do spraw kultury fizycznej może dofinansowywać uprawianie lub organizowanie sportu oraz jego promocję.

SYNTEZA

Centralny Ośrodek Sportu tworzył warunki do szkolenia sportowego dla 16 z 37 sportów olimpijskich, zgodnie z wymogami międzynarodowych federacji sportowych. Z ustaleń kontroli wynika, że proponowana oferta szkoleniowa nie była dostosowana do zmieniających się wymagań szkolenia sportowego, a Ośrodki Przygotowań Olimpijskich nie miały określonej specjalizacji. Sportowcom brakuje obiektów do ćwiczeń oraz specjalistycznego sprzętu, dlatego często muszą wyjeżdżać zagranicę, by dobrze przygotować się do igrzysk. COS nie ma wizji rozwoju swoich ośrodków – nie specjalizują się one w konkretnych dyscyplinach, tak aby stworzyć sportowcom jak najlepsze warunki przygotowań przed zawodami. Ponadto COS nieefektywnie gospodarował powierzonym mieniem, co m.in. przyczyniło do tego, że wszystkie ośrodki w ostatnich latach przynosiły straty. Istotną przyczyną tego stanu było nieokreślenie przez Ministra Sportu i Turystyki kierunków rozwoju COS w okresie wieloletnim i wynikający z tego brak możliwości określenia planów inwestycyjnych.

Niskie było wykorzystanie przez polskie związki sportowe bazy sportowej i noclegowej Ośrodków, mimo ustalenia stawek noclegowych poniżej ponoszonych kosztów. Jednocześnie polskie związki sportowe nie były zobowiązane do korzystania z bazy sportowej Ośrodków. W latach 2011–2013 wskaźniki rentowności sprzedaży, a także majątku i kapitałów własnych, podobnie jak wynik finansowy COS były ujemne. COS nieefektywnie gospodarował powierzonym mieniem dopuszczając m.in. do degradacji niektórych nieruchomości. Na efekt finansowy COS miało wpływ przeznaczenie terenu Stadionu Dziesięciolecia pod budowę Stadionu Narodowego, co skutkowało utratą przez COS 5-6 mln zł rocznych wpływów z tytułu dzierżawy Stadionu Dziesięciolecia.

NIK pozytywnie ocenia wdrożenie przez COS w 2013 r. mechanizmów kontroli jakości oferowanych usług. Nadzór Ministra Sportu i Turystyki nad działalnością COS był niewystarczający. Minister nie kontrolował realizacji zadań publicznych, jak również nie sprawdzał rzetelności sprawozdań COS. Ponadto przekształcając COS w 2011 r. w instytucję gospodarki budżetowej nie dokonał analizy przydatności należących do COS nieruchomości dla szkolenia sportowego oraz nie uwzględnił zwiększenia obciążeń z tytułu podatku od nieruchomości. Brak analizy przydatności składników majątkowych COS miał negatywny wpływ na bieżącą działalność i rozwój COS, a Minister nie podjął decyzji o restrukturyzacji Ośrodków.

Zadaniem NIK warunkiem wzrostu stopnia wykorzystania bazy sportowej Ośrodków przez pzs oraz inne podmioty jest zmiana zasad dofinansowywania zadań polegających na przygotowywaniu kadry narodowej do udziału w igrzyskach (olimpijskich, paraolimpijskich, głuchych) oraz mistrzostwach świata lub Europy.

DOBRE PRAKTYKI

Wdrożenie przez Centralny Ośrodek Sportu w 2013 r. mechanizmów kontroli jakości oferowanych usług.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Do Ministra Sportu i Turystyki NIK wnioskowała o:

- określenie kierunków wieloletniego rozwoju i dalszego funkcjonowania Centralnego Ośrodka Sportu;
- wprowadzenie w programie dofinansowania przygotowań kadry narodowej zapisu, który obligowałby polskie związki sportowe do korzystania z bazy sportowej Ośrodków, które zapewniają szkolenie sportowe na odpowiednim poziomie.

W celu zapewnienia prawidłowości funkcjonowania COS dyrektor COS oraz dyrektorzy Ośrodków powinni:

- dokonać oceny zasadności dalszego dostosowywania i rozwoju bazy sportowej wszystkich sześciu Ośrodków do szkolenia sportowego na najwyższym poziomie (kadra olimpijska, kadra narodowa seniorów i juniorów);

- zwiększyć efektywność gospodarowania mieniem, m.in. poprzez zintensyfikowanie działań mających na celu wzrost wykorzystania bazy sportowej Ośrodków;
- dokonywać oceny jakości wszystkich usług świadczonych przez Ośrodki w ramach szkolenia sportowego.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

W związku ze stwierdzeniem w MSiT czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określonych odpowiednio w art. 8 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, NIK skierowała do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Budowa i wykorzystanie Stadionu Narodowego w Warszawie

Delegatura w Warszawie

P/13/176

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości realizacji zadania polegającego na budowie Stadionu Narodowego (SN) w Warszawie oraz wykorzystanie Stadionu w 2012 r., a w szczególności dokonanie oceny: etapu przygotowawczego; zamówienia i odbioru prac projektowych; wyboru wykonawców robót budowlanych i usług oraz dostawców; nadzoru Ministra Sportu i Turystyki nad realizacją zadania; nadzoru inwestorskiego; odbioru zadania inwestycyjnego oraz realizacji wniosków pokontrolnych NIK po kontroli *Przygotowanie Polski do organizacji finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 przeprowadzonej w 2011 r.*

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto Ministerstwo Sportu i Turystyki (MSiT) oraz Narodowe Centrum Sportu Sp. z o.o. (NCS), w którym 100% udziałów posiada Skarb Państwa.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

W 2006 r. w Ministerstwie Sportu przyjęto koncepcję realizacji Narodowego Centrum Sportu (NCS), w ramach którego miały powstać zarówno stadion (na 70 tys. widzów), jak i cały kompleks obiektów sportowych w otoczeniu stadionu (hala sportowo-widowiskowa, kryta pływalnia o parametrach olimpijskich), a także infrastruktura towarzysząca, niezbędna dla organizacji dużych imprez sportowo-widowiskowych. Koszt realizacji tej inwestycji pierwotnie wynosił 1.225 mld zł, w tym środki Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej – 825 mln zł, budżetu państwa – 160 mln zł, a m.st. Warszawa – 240 mln zł.

Po przyznaniu, w kwietniu 2007 r., Polsce oraz Ukrainie prawa organizacji EURO 2012 zawarte zostały m.in. umowy z miastami-gospodarzami turnieju i innymi jednostkami odpowiedzialnymi za przygotowania mistrzostw (w tym tzw. umowy stadionowe).

Prezydent Warszawy 26 kwietnia 2007 r. wydała decyzję o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na realizacji NCS planowanego na terenie Stadionu Dziesięciolecia z przyległościami. W maju 2007 r. Centralny Ośrodek Sportu (COS), który zarządzał terenami pod budowę NCS (własność Skarbu Państwa), ogłosił konkurs na opracowanie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej tego obiektu, a w sierpniu konkurs został unieważniony.

Na podstawie ustawy o EURO 2012 – powołano spółkę NCS, której zadaniem, jako inwestora zastępczego, miała być budowa Stadionu w Warszawie. Minister Sportu i Turystyki zatwierdził koncepcję budowy obiektu w niecce Stadionu Dziesięciolecia powierzając zaprojektowanie obiektu niemieckiemu konsorcjum. Projekt budowlany i dokumenty wymagane do wydania pozwolenia na budowę Stadionu NCS złożyło u wojewody mazowieckiego 18 czerwca 2008 r. Pozytywną decyzję wojewoda wydał 22 lipca 2008 r. Budowa Stadionu ruszyła 7 października 2008 r. (I etap: palowanie i rozbiórka części korony starego obiektu). Wbijanie pali zakończono 9 marca, a 4 maja 2009 r. NCS zawarło z Generalnym Wykonawcą (GW) umowę na budowę SN za kwotę 1.235 mln zł (netto) w terminie 24 miesięcy. Prace budowlane oficjalnie zakończono 29 listopada 2011 r. Protokół odbioru końcowego zawierał ok. 23 tys. różnego rodzaju usterek, których termin usunięcia ustalono na 30 kwietnia 2012 r.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła prawidłowość przygotowania i realizacji zadania polegającego na budowie Stadionu Narodowego oraz jego wykorzystanie w 2012 r., po przeprowadzeniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012.

Minister Sportu i Turystyki nie zdefiniował, na etapie planowania i przygotowania zadania budowy Stadionu Narodowego, celów i spodziewanych rezultatów tego zadania. W latach 2006–2008 planowany zakres rzeczowy zadania uległ ograniczeniu, przy jednoczesnym wzroście środków planowanych w programach wieloletnich na jego realizację z 655 mln zł do 1.220 mln zł. Zadanie nie zostało zakończone w terminie, a ostatecznie zaplanowane w budżecie państwa koszty budowy Stadionu Narodowego (1.915 mln zł) zostały przekroczone o co najmniej 268,8 mln zł. Minister nie dokonał identyfikacji ryzyk związanych z budową Stadionu i jego wykorzystaniem oraz sposobów zarzadzania tymi ryzykami. Nie ustalono w związku z tym wariantów postępowania w przypadku zaistnienia sytuacji zagrażających realizacji inwestycji w zakładanych ramach czasowych i finansowych. Narodowe Centrum Sportu i ministerstwo podejmowały działania doraźne, np. zawieranie aneksów do umów i ugód przedłużających termin wykonania zadania i zmieniających warunki płatności. Dokonywano też bezpośredniej zapłaty wynagrodzenia części podwykonawców ze środków przeznaczonych na zabezpieczenie należytego wykonania umowy. W efekcie nie dotrzymano terminu wykonania oraz przekroczono koszty budowy Stadionu Narodowego.

Stwierdzono nierzetelne, niegospodarne i naruszające przepisy prawa działania Narodowego Centrum Sportu w toku realizacji. Przyjęty sposób realizacji i finansowania inwestycji, w ocenie NIK, nie gwarantował efektywnej, oszczędnej i terminowej realizacji zadania. Narodowe Centrum Sportu zawierając umowy z projektantem i wykonawcami, zaciągało zobowiązania w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, natomiast płatności z tego tytułu dokonywało ministerstwo. Ze środków budżetu państwa Ministerstwo sfinansowało wydatki na roboty, które nie wchodziły w zakres inwestycji.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Jednoznaczne zdefiniowanie w przepisach prawa budowlanego, jak i w konsekwencji podatkowego – z uwagi na duże dysproporcje w wymiarze podatku w zależności od zakwalifikowania do kategorii budynków lub budowli – jakimi obiektami budowlanymi są nowoczesne, wielofunkcyjne stadiony, w tym Stadionu Narodowego.

Realizacja budowy oraz wykorzystanie stadionu miejskiego we Wrocławiu

Delegatura we Wrocławiu

P/13/187

CEL OGÓLNY

Głównym celem kontroli było dokonanie oceny realizacji i wykorzystania Stadionu do czasu zakończenia kontroli. Cele szczegółowe kontroli obejmowały natomiast dokonanie oceny:

- przygotowania budowy Stadionu pod względem dokumentacyjno-organizacyjnym;
- przebiegu, jakości i rozliczenia robót oraz innych prac związanych z budową Stadionu;
- sposobu zagospodarowania Stadionu oraz działań podejmowanych dla zapewnienia jego samofinansowania.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w dwóch jednostkach: w Urzędzie Miejskim Wrocławia oraz w Wrocław 2012 Sp. z o.o. (jednoosobowej spółce Gminy Wrocław).

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

W dniu 18 kwietnia 2007 r. Komitet Wykonawczy UEFA podjął decyzję o przyznaniu Polsce i Ukrainie prawa organizacji EURO 2012, przyjmując ofertę złożoną wspólnie przez Polski Związek Piłki Nożnej (PZPN) oraz Federację Piłkarską Ukrainy (FPU). W dniu 2 maja 2007 r., między UEFA a PZPN i FPU została zawarta umowa w sprawie organizacji EURO 2012. W umowie określono wymagania względem organizatorów, dotyczące zorganizowania EURO 2012 zgodnie z oświadczeniami, zobowiązaniami i gwarancjami władz państwowych oraz samorządowych, popierających ofertę PZPN m.in. w zakresie budowy odpowiednich stadionów piłkarskich.

Podstawowym aktem prawnym, określającym zasady przygotowania do EURO 2012, była ustawa z 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. W ustawie tej zawarto m.in. delegację ustawową dla Rady Ministrów do określenia wykazu przedsięwzięć EURO 2012, realizowanych na specjalnych zasadach. Wydane na podstawie tej delegacji rozporządzenie Rady Ministrów z 12 października 2007 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć EURO 2012 oraz zastępujące je rozporządzenie Rady Ministrów z 29 grudnia 2009 r. w tej samej sprawie, obejmowało m.in. budowę Stadionu, w którą zaangażowano środki finansowe m.in. budżetu Gminy Wrocław, jak i budżetu państwa w formie dotacji celowej w ramach wieloletniego programu pn. „Przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć EURO 2012".

W grudniu 2007 r., dla przygotowania, koordynowania i nadzorowania budowy Stadionu, została utworzona jednoosobowa spółka Gminy Wrocław – Wrocław 2012 Sp. z o.o. W grudniu 2009 r. Prezydent Wrocławia powierzył Dyrektorowi Departamentu Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego Wrocławia funkcję Pełnomocnika ds. EURO 2012. Pełnomocnik działał do dnia 31 lipca 2012 r.

SYNTEZA

Zarówno Prezydent, jako organ wykonawczy Gminy Wrocław oraz kierownik Urzędu Miejskiego Wrocławia, jak również Zarząd Spółki realizowali działania służące przygotowaniu, koordynowaniu i nadzorowaniu budowy Stadionu oraz sposobu jego zagospodarowania. Organizacja EURO 2012 i związana z tym budowa Stadionu była jednym z najważniejszych, a zarazem najbardziej kosztownych przedsięwzięć, realizowanych w ostatnich latach przez Gminę Wrocław.

Stadion został wybudowany w stopniu i terminie umożliwiającym organizację EURO 2012, jednak z uwagi na skalę, wagę i charakter stwierdzonych nieprawidłowości NIK oceniła negatywnie działania Prezydenta Wrocławia, jak również Zarządu Spółki w zakresie przygotowania budowy pod względem dokumentacyjno-organizacyjnym, przebiegu, jakości i rozliczenia robót oraz innych prac związanych z budową Stadionu oraz sposobu jego zagospodarowania. Ujawnione nieprawidłowości polegały w szczególności na niedopełnieniu obowiązków, w tym wynikających z przepisów prawa. Niektóre działania podejmowane przez pracowników skontrolowanych podmiotów były ponadto niezgodne z zasadami należytego zarządzania finansami.

Zidentyfikowane przez NIK nieprawidłowości obejmowały – w obszarze przygotowania budowy Stadionu pod względem dokumentacyjno-organizacyjnym – m.in.: zaniżenie wartości aportu wniesionego przez Gminę Wrocław do Spółki, pominięcie w odebranej przez Spółkę dokumentacji projektowej obowiązku wykonania drenażu zabezpieczającego Stadion przed wysokim stanem wód gruntowych oraz zmianę koncepcji realizacji inwestycji poprzez rezygnację z wykonywania robót budowlanych w oparciu o pełną dokumentację projektową i przejście na system wykonywania robót wraz z projektami wykonawczymi.

Natomiast w obszarze przebiegu, jakości i rozliczenia robót oraz innych prac związanych z budową Stadionu NIK stwierdziła m.in.: nadpłacenie wykonawcy kwot w stosunku do niekwestionowanych przez Spółkę zobowiązań wynikających z umów z nim zawartych, naruszenie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych w sześciu z dziesięciu objętych kontrolą zamówień na roboty, dostawy i usługi związane z budową Stadionu, udzielenie z wolnej ręki zamówienia na niemające uzasadnienia w bilansie energetycznym zmiany w systemie zasilania Stadionu, dopuszczenie do wykonania niektórych robót budowlanych w sposób odbiegający od określonego w dokumentacji projektowej i bez odpowiedniego, przewidzianego umową, obniżenia wynagrodzenia wypłacanego wykonawcy.

W obszarze sposobu zagospodarowania Stadionu oraz działań podejmowanych dla zapewnienia jego samofinansowania NIK stwierdziła w wyniku kontroli m. in.: naruszenie przez Spółkę przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych przy dokonywaniu zamówień na organizację w 2012 r. dwóch imprez masowych, przeprowadzenie dwóch imprez w okresie, w którym Spółka nie posiadała ważnego pozwolenia na użytkowanie Stadionu, zlecanie przez Spółkę usług z zakresu obsługi prawnej w sposób niegospodarny i powyżej możliwości ich sfinansowania.

WNIOSKI POKONTROLNE

Sformułowano wnioski pokontrolne pod adresem Prezydenta Wrocławia, wnosząc o uzupełnienie sporządzonego w sierpniu 2013 r. i przekazanego Ministrowi Sportu i Turystyki rozliczenia końcowego dotacji na budowę Stadionu w zakresie wymaganej informacji dotyczącej podatku od towarów i usług zapłaconego i zwróconego zgodnie z przepisami o podatku VAT.

Wnioski pokontrolne NIK dotyczące Zarządu Spółki m.in. o:

- przyśpieszenie działań zapewniających rozliczenie budowy Stadionu, a nadto gwarantujących usunięcie stwierdzonych wad powstałych podczas jego budowy;
- podjęcie działań ukierunkowanych na jak najszybsze doprowadzenie do samofinansowania Stadionu.

ZAWIADOMIENIA ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Wrocławska Delegatura NIK skierowała do miejscowej Prokuratury Apelacyjnej dwa zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstw w związku z budową i użytkowaniem Stadionu Miejskiego we Wrocławiu.

Pierwsze z zawiadomień skierowanych do Prokuratury Apelacyjnej dotyczy dokonywania niegospodarnych zmian w tzw. umowie portalowej (zwolnienie wykonawcy portalu z zapłaty kary umownej oraz przesuwanie terminu wpływów ze spodziewanych przychodów portalu poświęconego EURO 2012), w wyniku czego Gmina Wrocław i spółka Wrocław 2012 Sp. z o.o. poniosły straty w wysokości ponad 2,4 mln zł.

Drugie z zawiadomień do Prokuratury Apelacyjnej obejmuje szereg spraw związanych z budową stadionu – m.in.:
- nadpłacenie Generalnemu Wykonawcy budowy Stadionu ponad 76 mln zł w stosunku do niekwestionowanych przez spółkę Wrocław 2012 zobowiązań wynikających z zawartych umów;
- wypłacenie ponad 24 mln zł Generalnemu Wykonawcy za przyśpieszenie prac, bez spełnienia wymaganych warunków;
- niepotrzebna zmiana systemu zasilania Stadionu – strata ponad 5 mln zł;
- ogłoszenie przetargu na wymianę murawy na stadionie, mimo że koszt wymiany nie powinien obciążać spółki Wrocław 2012 – szkoda ponad 0,5 mln zł;
- powtórne zlecenie przeprowadzenia tych samych prac (szklana fasada studiów panoramicznych na stadionie – pierwotnie wykonana niezgodnie z wymogami UEFA) – strata ponad 320 tys. zł.;
- zamówienie prowadzenia portalu poświęconego EURO 2012 (zawarcie tzw. umowy portalowej) bez stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych;
- nieuprawniony zwrot nakładów na nieruchomość przeznaczoną pod budowę centrum handlowo-usługowego przy Stadionie – dotyczy kwoty 18 mln zł;
- udzielenie zamówień publicznych na organizację imprez na Stadionie, które w efekcie przyniosły ponad 14 mln zł straty.

Modernizacja Stadionu Śląskiego w Chorzowie (budowa zadaszenia trybun) w latach 2007–2013 z uwzględnieniem jej wcześniejszych etapów

Delegatura w Katowicach

I/13/004

CEL OGÓLNY

Ocena działań podejmowanych przez władzę samorządu województwa oraz jej organ pomocniczy – Urząd Marszałkowski, szczególnie w kontekście wzrostu kosztów inwestycji i nieosiągnięcia planowanego efektu – zakończenia modernizacji Stadionu Śląskiego.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Modernizacja Stadionu Śląskiego rozpoczęła się w 1994 r. i mimo że kosztowała już ponad 600 mln zł do dnia dzisiejszego nie została zakończona, a wg szacunków Urzędu Marszałkowskiego do sfinalizowania inwestycji potrzeba będzie jeszcze ponad 200 mln zł.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie realizację modernizacji Stadionu Śląskiego w zakresie objętym kontrolą, ponieważ: Samorząd Województwa odstąpił od realizacji projektu zadaszenia trybun Stadionu Śląskiego wg projektu „Saturn 2005" bez merytorycznego uzasadnienia, a działania przedstawicieli Urzędu, przede wszystkim Marszałka Województwa oraz członka Zarządu Województwa nadzorującego Wydział Inwestycji Urzędu Marszałkowskiego, a ponadto dyrektora Wydziału Inwestycji Urzędu Marszałkowskiego związane ze zleceniem i wykorzystaniem ekspertyz projektu „Saturn 2005" miały na celu usankcjonowanie wcześniej podjętej, w ocenie NIK nieuzasadnionej, decyzji o odstąpieniu od realizacji tego projektu;

Urząd działał nierzetelnie w ramach weryfikacji poprawności zamawianych projektów zadaszenia Stadionu Śląskiego: w przypadku projektu „Saturn 2005" dysponując zatwierdzonym i pozytywnie zaopiniowanym projektem budowlanym, Urząd zlecał kolejne opinie i ekspertyzy, aż do odstąpienia od jego realizacji. W drugim przypadku (opis II projektu), mimo istnienia okoliczności uzasadniających wykonanie specjalistycznej opinii, Urząd nie podjął żadnych czynności w celu weryfikacji założeń projektu;

Wyboru projektanta drugiego projektu zadaszenia trybun Stadionu Śląskiego dokonano w trybie z wolnej ręki mimo braku przesłanek do odstąpienia od zastosowania jednego z podstawowych trybów zamówień publicznych.

Na skutek tych nieprawidłowości Urząd wydatkował niegospodarnie środki publiczne w wysokości co najmniej 68,4 mln zł. Jednocześnie NIK ocenia pozytywnie przyjęty sposób weryfikacji prawidłowości założeń projektu w „Zamiennej Dokumentacji Projektowej" zamówionej w 2013 r.

Ustalenia NIK wskazują ponadto na nieprawidłowe działanie innych niż Urząd uczestników procesu modernizacji Stadionu w okresie objętym niniejszą kontrolą, w tym – mogące rzutować negatywnie na bezpieczeństwo obiektu.

DOBRE PRAKTYKI

Za dobrą praktykę należy uznać poddanie dokumentacji projektowej weryfikacji w sposób przyjęty dla tzw. Zamiennej dokumentacji projektowej (sporządzonej po nieudanej próbie podniesienia dachu). Analogiczne postępowanie może i powinno być przeprowadzone przy realizacji innych dużych i nietypowych przedsięwzięć inwestycyjnych.

WNIOSKI POKONTROLNE

NIK odstąpiła od formułowania wniosków pokontrolnych, z uwagi na jednostkowy charakter kontrolowanego zadania oraz nieusuwalny charakter nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli.

Prawidłowość wykorzystania środków publicznych na przygotowanie polskich sportowców do Igrzysk XXX Olimpiady w Londynie

Delegatura we Wrocławiu

P/13/190

CEL OGÓLNY

Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości wykorzystania środków publicznych na realizację zadań związanych z przygotowaniem polskich sportowców do udziału w IO Londyn 2012, w szczególności:

- gospodarowania środkami publicznymi przeznaczonymi na przygotowania polskich sportowców do IO Londyn 2012 w cyklu szkoleniowym 2009–2012, ze szczególnym uwzględnieniem dotacji;
- planowania i zabezpieczenia organizacyjnego przygotowań polskich sportowców do IO Londyn 2012 w cyklu szkoleniowym 2009–2012 oraz ocenę realizacji przyjętych celów szkoleniowych;
- sprawowania przez Ministra Sportu nadzoru i kontroli nad realizacją zadań publicznych powierzonych jednostkom zewnętrznym w zakresie przygotowań polskich sportowców do IO Londyn 2012 w cyklu szkoleniowym 2009–2012;
- wykorzystania doświadczeń i ocen uczestników systemu przygotowań olimpijskich do IO Londyn 2012 celem zoptymalizowania kolejnych przygotowań olimpijskich w latach 2013–2016;
- funkcjonowania zasad krajowego systemu kwalifikacji olimpijskich.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto łącznie 14 jednostek: Ministerstwo Sportu, Polski Komitet Olimpijski (PKOL), oraz 12 polskich związków sportowych (PZS), tj. Lekkiej Atletyki, Kajakowy, Pływacki, Szermierczy, Towarzystw Wioślarskich, Piłki Siatkowej, Żeglarski, Podnoszenia Ciężarów, Strzelectwa Sportowego, Piłki Ręcznej (nazwa statutowa: Związek Piłki Ręcznej w Polsce), Zapaśniczy i Bokserski.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Rola sportu jako zjawiska społecznego, ekonomicznego i politycznego jest we współczesnym świecie niezwykle znacząca i ciągle rośnie. Dotyczy to tak sportu dla wszystkich (sportu powszechnego), jak i sportu profesjonalnego (wyczynowego).

Na IO Londyn 2012 reprezentanci Polski (218 zawodników) nie osiągnęli zakładanego poziomu wyników sportowych. Polscy sportowy zdobyli łącznie dziesięć medali (dwa złote, dwa srebrne i sześć brązowych). W klasyfikacji medalowej Polska uplasowała się dopiero na 30 miejscu (ex aequo z Azerbejdżanem).

Miejsce zajęte przez reprezentację Polski na IO Londyn 2012 było o dziesięć pozycji niższe niż osiągnięte na poprzednich letnich IO. W 2008 r. w Pekinie reprezentanci Polski (263 zawodników) zdobywając również dziesięć medali (trzy złote, sześć srebrnych i jeden brązowy), zajęli 20 miejsce w klasyfikacji medalowej.

Spadek Polski w klasyfikacji medalowej letnich IO nie był uwarunkowany zmniejszeniem poziomu finasowania przygotowań polskich sportowców do współzawodnictwa sportowego ze środków publicznych. Na szkolenie polskich sportowców w cyklu przygotowań olimpijskich 2009–2012 zostały przeznaczone środki publiczne w łącznej kwocie 493,4 mln zł. Kwota ta była o 39,2 mln zł (7,9%) wyższa od środków publicznych przeznaczonych na dofinansowanie szkolenia polskich sportowców w cyklu przygotowań do IO w Pekinie (454,2 mln zł).

W ostatnich latach klasyfikacja medalowa letnich IO została zdominowana przez państwa o dużej populacji: USA (drugie miejsce w Pekinie i pierwsze w Londynie), Rosję (odpowiednio trzecie i czwarte) i Chiny (pierwsze i drugie). Równolegle sukcesy na IO osiągnęły państwa o znacząco mniejszych populacjach, tj.: Wielka Brytania (czwarte i trzecie), Korea Południowa (siódme i piąte), Węgry (22 i 9) czy Kazachstan (29 i 12). Wskazuje to na możliwość odnoszenia sukcesów olimpijskich przez różne, porównywalne z Polską pod względem populacji, a nawet mniejsze, państwa.

Dokumentem kierunkowym, wyznaczającym podstawowe działania administracji rządowej w obszarze sportu, jest Strategia Rozwoju Sportu w Polsce do 2015 r., przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 2 stycznia 2007 r., której realizację powierzono Ministrowi Sportu.

SYNTEZA

Na każdy rok cyklu przygotowań do IO Londyn 2012 Minister Sportu określał zasady przyznawania dotacji celowych z budżetu państwa na przygotowanie polskich sportowców (członków kadry narodowej) do współzawodnictwa sportowego na najwyższym poziomie (ME, MŚ, IO) i zgodnie z tymi zasadami przyznawał dofinansowanie poszczególnym polskim związkom sportowym oraz innym podmiotom zaangażowanym w przygotowania olimpijskie.

Bez dotacji przyznawanych przez Ministra Sportu większość skontrolowanych polskich związków sportowych nie tylko nie byłaby w stanie przygotowywać polskich sportowców do współzawodnictwa sportowego, ale w ogóle nie mogłyby funkcjonować.

W Ministerstwie Sportu od 2011 r. zaprzestano monitorowania realizacji Strategii Rozwoju Sportu w Polsce do roku 2015, a zawierający koncepcję organizacji przygotowań olimpijskich na lata 2013–2016 dokument Strategia Przygotowań do Igrzysk XXXI Olimpiady Rio de Janeiro 2016 (Strategia), został opracowany dopiero prawie rok po zakończeniu IO Londyn 2012 i zatwierdzony przez Ministra Sportu w kwietniu 2014 r.

W latach 2009–2012, organizacja sportu olimpijskiego w Polsce opierała się na modelu biurokratycznym, ukierunkowanym na realizowaniu procedur, a nie na osiąganiu zaplanowanych rezultatów. Koncepcja zarządzania strategicznego polskim sportem pojawiła się ww. Strategii, jednakże mankamenty związane z jej realizacją powodują, że model biurokratyczny zarządzania polskim sportem może w dalszym ciągu dominować, co w świetle ustaleń kontroli nie jest zjawiskiem pożądanym.

Realizacja 160 ze 187 (85,6%) umów dotacji zawartych w latach 2009–2012 przez Ministra Sportu z PZS w zakresie przygotowań polskich sportowców do IO, MŚ lub ME w letnich dyscyplinach olimpijskich nie była poddawana kontrolom problemowym przez pracowników Ministerstwa Sportu. Mając na uwadze wysokość środków publicznych, którymi gospodarują PZS, w ocenie NIK, działalność kontrolna Ministra Sportu powinna być intensywniejsza.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

Podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie nowelizacji ustawy o sporcie zmierzającej do:

- wyeliminowania dowolności polskich związków sportowych w ubezpieczaniu zawodników kardy narodowej od następstw nieszczęśliwych wypadków w uprawianym sporcie, np. poprzez określenie minimalnych kwot ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków w uprawianym sporcie, adekwatnych do ryzyka sportowego w danej dyscyplinie oraz określenie, że ubezpieczenie powinno obejmować każdą aktywność sportową zawodników kadry narodowej (znowelizowanie art. 38 ustawy o sporcie);
- pełnego ujednolicenia modelu dofinansowywania prowadzenia przygotowań kadry narodowej do igrzysk olimpijskich, igrzysk paraolimpijskich, igrzysk głuchych, mistrzostw świata lub mistrzostw Europy, poprzez wyeliminowanie możliwości realizowania tych działań zarówno przez polskie związki sportowe, jak i Polski Komitet Olimpijski (znowelizowanie art. 29 ust. 7 ustawy o sporcie).

SYSTEMOWE

Do Ministra Sportu o:

- opracowywanie i przyjmowanie strategicznych dokumentów dotyczących przygotowań polskich sportowców do udziału w IO z odpowiednim wyprzedzeniem, tak by realizacja przyjętych założeń obejmowała pełne cztery lata cyklu szkoleniowego od poprzednich do następnych IO, oraz konsekwentne realizowanie przyjętych założeń;
- precyzyjne określenie, w obowiązujących wzorach umów dotacyjnych, przesłanek odstępowania od celowego, oszczędnego i konkurencyjnego wydatkowania środków publicznych.

Do PZS o podejmowanie działań w kierunku poszukiwania źródeł finansowania prowadzonej działalności także poza budżetem państwa.

ZAWIADOMIENIA ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Po kontroli przeprowadzonej w Polskim Związku Badmintona – do Prokuratury Rejonowej dla Warszawy Śródmieścia-Północ w Warszawie – skierowano zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu przestępstwa polegającego na złożeniu nierzetelnego (niezgodnego ze stanem faktycznym) pisemnego oświadczenia dotyczącego okoliczności o istotnym znaczeniu dla uzyskania dotacji, co stanowi czyn z art. 297 § 1 Kodeksu karnego (tzw. przestępstwo oszustwa dotacyjnego). Postanowieniem z dnia 15 lipca 2014 r. śledztwo w tej sprawie zostało umorzone ze względu na brak znamion czynu zabronionego. NIK złożyła zażalenie na to rozstrzygnięcie, jednakże sąd utrzymał w mocy decyzję prokuratury.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Po kontrolach przeprowadzonych w Polskim Związku Kajakowym oraz Polskim Związku Pływackim – do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Międzyresortowej Komisji Orzekającej przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych – skierowano dwa zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu naruszeń dyscypliny finansów publicznych, które polegały na niezgodnym z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację, wydatkowaniu części dotacji udzielonej na finansowanie przygotowań polskich sportowców do współzawodnictwa sportowego, tj. o czynach z art. 9 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Po kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Sportu – do rzecznika do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Międzyresortowej Komisji Orzekającej przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych – skierowano zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, które polegało na udzieleniu w 2012 r. Polskiemu Związkowi Piłki Siatkowej dotacji na finansowanie przygotowań polskich sportowców do współzawodnictwa sportowego z naruszeniem zasad udzielania dotacji, tj. o czynie z art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wykorzystanie przez wielkopolskie jednostki samorządu terytorialnego obiektów sportowo-rekreacyjnych

Delegatura w Poznaniu

P/13/170

CEL OGÓLNY

Ocena efektywności wykorzystania obiektów sportowo-rekreacyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrole przeprowadzone zostały w 18 jednostkach, w tym: w dziewięciu jednostkach samorządu terytorialnego i dziewięciu podmiotach zarządzających obiektami sportowo-rekreacyjnymi (samorządowych jednostkach organizacyjnych i samorządowych osobach prawnych).

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

W ostatnich latach jednostki samorządu terytorialnego, angażując relatywnie duże środki publiczne (w tym z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej), wybudowały na swoim terenie wiele obiektów sportowo-rekreacyjnych. Prawdziwą długoterminową miarą tych przedsięwzięć jest jednak

umiejętność spożytkowania wybudowanych obiektów w przyszłości. Przystępując do realizacji tych inwestycji, jednostki samorządu terytorialnego zakładały, że po wybudowaniu nie będą one stanowić dodatkowego kosztu w ich budżetach. Istnieje jednak duże prawdopodobieństwo, że wiele z tych obiektów nie jest efektywnie zarządzanych oraz że wysokie koszty ich funkcjonowania przekraczają generowane przychody.

SYNTEZA

We wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego objętych kontrolą budowę obiektów sportowo-rekreacyjnych uzasadniały potrzeby społeczności lokalnych. Potrzeby te, na długo przed przystąpieniem do realizacji inwestycji, wyrażone zostały w strategiach i planach rozwoju lokalnego tych jst. Delegatura NIK w Poznaniu sprawdziła efektywność wykorzystania dziewięciu obiektów sportowo-rekreacyjnych na terenie województwa wielkopolskiego (w Chodzieży, Gostyniu, Kościanie, Luboniu, Pile, Rakoniewicach, Stawiszynie, Suchym Lesie i Wolsztynie).

Wszystkie samorządowe jednostki organizacyjne zarządzające obiektami sportowo-rekreacyjnymi wykorzystywały kryte pływalnie i hale widowiskowo-sportowe zgodnie z przyjętymi założeniami, określonymi w strategiach i planach rozwoju lokalnego. W obiektach tych odbywały się przede wszystkim planowe zajęcia wychowania fizycznego dzieci i młodzieży szkolnej. Realizowane były także sportowe zajęcia pozalekcyjne dla uczniów. Natomiast w różnym stopniu wykorzystywano te obiekty do organizacji zajęć sportowych i rekreacyjnych dla pozostałych mieszkańców, a także do organizacji imprez kulturalno-rozrywkowych. Tylko dwa podmioty zarządzające obiektami sportowo-rekreacyjnymi, spośród dziewięciu objętych kontrolą, planowały „pozaszkolną" działalność w obiektach sportowo-rekreacyjnych oraz kalkulowały możliwe do uzyskania przychody z tego tytułu.

W przypadku tych dwóch podmiotów NIK sformułowała pozytywne oceny sposobu zarządzania obiektami sportowo-rekreacyjnymi. Dotyczyło to Zakładu Usług Komunalnych sp. z o.o. zarządzającego halą widowiskowo-sportową w Rakoniewicach oraz Centrum Rekreacji Wodnej Aqua-Pil sp. z o.o., które zarządzało krytą pływalnią w Pile. Jednostki te poszukiwały możliwości wzbogacenia oferty programowej i zwiększenia przychodów z prowadzonej działalności.

Wielkopolskie samorządy niekiedy zbyt pospiesznie decydowały o tworzeniu nowych basenów, stadionów lub hal sportowych, żeby uzyskać dofinansowanie do inwestycji. Dopiero w następnej kolejności planowały, jak te obiekty będą eksploatowane i kto będzie nimi zarządzał. Tymczasem brak analizy i przede wszystkim złe zarządzanie prowadziły do nadmiernego i nieplanowego obciążenia samorządowych budżetów. Z biegiem czasu niektóre placówki zaczynały przynosić straty. Zarządzanie obiektami powierzano pracownikom miejskich i gminnych jednostek budżetowych. Nie mieli oni jednak właściwego przygotowania, doświadczenia ani motywacji do poprawy wyników finansowych. W konsekwencji wpływy z działalności prowadzonej w tych obiektach nie bilansowały kosztów ich funkcjonowania. Samorządy zamiast wymagać działań naprawczych przyznawały kolejne dotacje oraz pokrywały rosnące straty.

Przy budowie krytej pływalni w Pile miasto pominęło niektóre rozwiązania energooszczędne (kolektory słoneczne do podgrzania wody basenowej i ciepłej wody użytkowej). Z kolei władze Wolsztyna w wyniku konkursu na koncepcję urbanistyczną krytej pływalni przyjęły ofertę, która nie spełniała sformułowanego przez nie warunku samofinansowania się działalności projektowanego obiektu. Natomiast budowa hali widowiskowo-sportowej w Luboniu przebiegała z opóźnieniem. W konsekwencji prawie przez cztery lata obiekt wykorzystywano w znacznie ograniczonym zakresie.

Największe nieprawidłowości wystąpiły przy zarządzaniu Parkiem Wodnym Octopus w Suchym Lesie i halą widowiskowo-sportową w Luboniu. Negatywne oceny ich działalności uzasadniały stwierdzone przypadki niegospodarności oraz niepodejmowanie działań w celu poprawy pogarszających się wyników finansowych, a także niezapewnienie bezpiecznych warunków użytkowania tych obiektów. W obu przypadkach NIK jeszcze w trakcie kontroli wyegzekwowała od zarządzających odpowiednie działania naprawcze.

Pod względem nadzoru nad zarządzaniem urzędy miejskie w Rakoniewicach i Pile otrzymały od NIK pozytywną ocenę. Z kolei urzędy miejskie w Luboniu i Stawiszynie zostały w tym aspekcie ocenione negatywnie, gdyż biernie przyglądały się zaniedbaniom jednostek zarządzających. Zaniedbania i błędy władz Stawiszyna widoczne były zarówno w czasie budowy, jaki i podczas użytkowania. Nadzór pełniony przez pozostałe miasta także pozostawiał wiele do życzenia. Nieprawidłowości w sprawowanym nadzorze przez gminy: Kościan, Suchy Las, Wolsztyn, Gostyń i Chodzież polegały w szczególności na nieegzekwowaniu od zarządzających obiektami sportowo-rekreacyjnymi skutecznych działań w celu poprawy wyników finansowych tych obiektów lub na uchybieniach proceduralnych.

DOBRE PRAKTYKI

Dyrektorzy Zakładu Usług Komunalnych sp. z o.o. zarządzającego halą widowiskowo-sportową w Rakoniewicach oraz Centrum Rekreacji Wodnej Aqua-Pil sp. z o.o., które zarządzało krytą pływalnią w Pile, poszukiwali aktywnie możliwości wzbogacenia oferty programowej i zwiększenia przychodów z prowadzonej działalności.

WNIOSKI POKONTROLNE

W wystąpieniach pokontrolnych przekazanych kierownikom jst i samorządowych jednostek organizacyjnych NIK sformułowała wnioski, w których wnosiła w szczególności o:

- określenie prawnych form władania obiektami sportowo-rekreacyjnymi przez samorządowe jednostki organizacyjne,
- doprowadzenie do zgodności sposobu wykorzystania obiektów sportowo-rekreacyjnych z decyzjami o ustanowieniu trwałego zarządu, postanowień statutu samorządowej jednostki organizacyjnej z umową dzierżawy oraz zasad ewidencjonowania przychodów i kosztów związanych z działalnością obiektu sportowo-rekreacyjnego z umową o zarządzanie,
- doprowadzenie do właściwego stanu technicznego obiektów sportowo-rekreacyjnych,
- wyegzekwowanie od osób zarządzających obiektami sportowo-rekreacyjnymi działań zmierzających do poprawy wyników finansowych działalności tych obiektów.

ZAWIADOMIENIA ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Najwyższa Izba Kontroli skierowała do Prokuratury zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu przekroczenia uprawnień i niedopełnienia obowiązków przez dyrektora Lubońskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji, tj. przestępstwo ujęte w art. 231 § 1 ustawy z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny.

Wyniki kontroli uzasadniały też skierowanie przez NIK zawiadomień do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego dla powiatu poznańskiego w związku z nielegalnym użytkowaniem części hali widowiskowo-sportowej w Luboniu, a także nieprzeprowadzeniem rocznej kontroli okresowej obiektu przez dyrektora Parku Wodnego w Suchym Lesie, tj. wykroczenia określonego w art. 93 pkt 8 ustawy Prawo budowlane. Z odpowiedzi otrzymanych przez NIK wynika, że dyrektor Parku Wodnego w Suchym Lesie został ukarany mandatem karnym w wysokości 400 zł, natomiast dopuszczenie do użytkowania obiektu sportowo-rekreacyjnego bez uzyskania pozwolenia na użytkowanie zakończyło się wymierzeniem kary w wysokości 50.000 zł.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

NIK powiadomiła rzecznika dyscypliny finansów publicznych o nieustaleniu przez dyrektora OS IR w Luboniu należności jst, tj. czyn stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określony w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a także o niedochodzeniu należności gminy przez burmistrza Stawiszyna, tj. czyn stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych określony w art. 5 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy. W odpowiedzi rzecznik dyscypliny finansów publicznych poinformował NIK o wystąpieniu do Regionalnej Komisji Orzekającej z wnioskiem o ukaranie burmistrza Stawiszyna.

Realizacja wniosków po kontroli P/10/168 "Wykorzystanie środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej na budowę obiektów sportowych w województwie zachodniopomorskim"

Delegatura w Szczecinie

K/14/003

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości wykonania wniosków pokontrolnych NIK sformułowanych po kontroli P/10/168, rzetelności przekazywanych informacji o stanie realizacji wniosków pokontrolnych, stanu utrzymania i stopnia wykorzystania w latach 2011–2013 obiektów sportowych wybudowanych do 2010 r. ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (dalej "FRKF") i objętych kontrolą P/10/168 oraz prawidłowości realizacji i zagospodarowania nowych obiektów sportowych zrealizowanych w latach 2011–2013 z udziałem środków FRKF lub innej dotacji państwowej.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 4 urzędy gmin oraz 4 jednostki samorządowe zarządzające obiektami sportowymi.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

FRKF jest państwowym funduszem celowym, którego środki przeznaczone są na przebudowę, remonty i dofinansowanie inwestycji dotyczących obiektów sportowych oraz rozwijanie sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych. NIK przeprowadziła kontrolę w okresie od marca do sierpnia 2010 r. w ramach kontroli planowej P/10/168 w 17 jednostkach, w tym w 8 urzędach gmin i 8 podmiotach zarządzających obiektami sportowymi wybudowanymi z udziałem środków FRKF i stwierdziła nieprawidłowości w 5 urzędach gmin i 2 podmiotach zarządzających. W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano 26 wniosków pokontrolnych, a skontrolowane jednostki udzieliły informacji, że wnioski zostały zrealizowane bądź że podjęły działania w celu ich zrealizowania.

SYNTEZA

Wnioski pokontrolne sformułowane po kontroli P/10/168 zostały zrealizowane (z wyjątkiem 1 dotyczącego wyegzekwowania naliczonych kar umownych od wykonawcy stadionu sportowego w Postominie), a jednostki udzielały NIK rzetelnych informacji. Obiekty wybudowane do 2010 r. (objęte kontrolą P/10/168) w 4 kontrolowanych gminach z udziałem środków FRKF były użytkowane zgodnie z ich przeznaczeniem. Obiekty te udostępniane były w coraz większym stopniu młodzieży do zajęć planowych wychowania fizycznego i pozalekcyjnych, podmiotom działającym na terenie gminy do organizacji imprez masowych i turniejów oraz mieszkańcom gminy w zorganizowanych grupach do podnoszenia sprawności fizycznej. Jednakże w stanie technicznym 3 z 4 kontrolowanych obiektów stwierdzono usterki, których usunięcia domagała się NIK w trakcie kontroli i w wystąpieniach pokontrolnych. Na terenie 4 kontrolowanych gmin w latach 2011–2013 nie budowano obiektów z udziałem FRKF, lecz z udziałem dotacji z programu rządowego „Orlik". Budowę tych obiektów zrealizowano zgodnie z obowiązującymi przepisami, dotacje wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem i rozliczono, a obiekty były właściwie wykorzystywane.

WNIOSKI POKONTROLNE

- Ustalenie przyczyny powstawania pęknięć ścian hali sportowej w Sławoborzu i podjęcie stosownych działań zabezpieczających. Usunięcie usterek w budynku hali widowiskowo-sportowej w Reczu stwierdzonych podczas przeglądów okresowych oraz w trakcie kontroli NIK, a także zapewnienie skutecznego nadzoru nad stanem utrzymania i wykorzystania tej hali.
- Kontynuowanie działań w celu wyegzekwowania naliczonych kar umownych od wykonawcy stadionu w Postominie.

Realizacja w latach 2009–2013 zadania inwestycyjnego „Budowa kompleksu wodno-rekreacyjnego w Koszalinie”

Delegatura w Szczecinie

S/14/002

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości:

- przygotowania i budowy Kompleksu Wodno-Rekreacyjnego w Koszalinie (dalej „Kompleks") przez Zarząd Obiektów Sportowych Sp. o.o. w Koszalinie (dalej „Spółka ZOS") oraz nadzoru Urzędu Miasta Koszalina nad Spółką ZOS i realizacją zadania inwestycyjnego;
- realizacji wniosków sformułowanych po kontroli nr P/10/168 *Wykorzystanie środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej na budowę obiektów sportowych w województwie zachodniopomorskim*.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola w Spółce ZOS i Urzędzie Miasta Koszalina.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Do NIK wpłynęła skarga Posła RP, w której wskazał na ryzyko wystąpienia szeregu nieprawidłowości związanych z budową i finansowaniem Kompleksu. Wstępne wyniki rozpoznania zasadności uwag przedstawionych w skardze potwierdzały prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości dotyczących przeprowadzonych postępowań na udzielenie zamówień publicznych, zmiany terminu i kosztów realizacji inwestycji.

SYNTEZA

NIK negatywnie oceniła realizację przez Spółkę ZOS budowy Kompleksu oraz uznała za niewystarczający nadzór sprawowany od 2010 r. do połowy 2013 r. Przygotowanie organizacyjno-kadrowe Spółki ZOS do września 2012 r. nie gwarantowało rzetelnego nadzoru. Z 10 postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w 4 kluczowych postępowaniach (konkurs na koncepcję architektoniczno-urbanistyczną, wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej i ustalenie odpowiedzialności projektanta, wybór inżyniera kontraktu i wykonawcy) stwierdzono nieprawidłowości mające negatywny wpływ na termin i realizację budowy. Realizowany aktualnie projekt Kompleksu m.in. w zakresie konstrukcji dachu, jest znacząco różny od tego, który wygrał konkurs na opracowanie koncepcji architektoniczno-urbanistycznej w grudniu 2009 r. Zakładana wartość kosztorysowa Kompleksu zwiększyła się z 73 mln zł do 86,1 mln zł, a ponadto Spółka ZOS poniosła dodatkowe koszty w kwocie ponad 2,1 mln zł. NIK pozytywnie oceniła finansowanie inwestycji oraz działania Spółki ZOS podejmowane od połowy 2013 r. zmierzające do zakończenia budowy Kompleksu oraz realizację wniosków NIK sformułowanych po kontroli P/10/168.

WNIOSKI POKONTROLNE

- Dokumentowanie ustalania wartości zamówienia w postępowaniach o udzielanie zamówień publicznych.
- Wyegzekwowanie od wykonawcy dokumentacji projektowej należnych Spółce odszkodowań.
- Wzmożenie nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami o udzielanie zamówień publicznych.

ZAWIADOMIENIA ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

NIK nie złożyła zawiadomienia, gdyż w oparciu o materiały z kontroli NIK, zawiadomienie do organów ścigania złożył poseł, który był autorem skargi i inspiratorem kontroli.

12. Zdrowie

W 2014 r. NIK przeprowadziła szereg kontroli dotyczących istotnych obszarów funkcjonowania systemu ochrony zdrowia. Jednym z ważniejszych problemów badanych przez NIK w tym obszarze był dostęp obywateli do świadczeń medycznych.

Zgodnie z ustawą o świadczeniach zdrowotnych, zapewnienie równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej poprzez tworzenie warunków funkcjonowania systemu ochrony zdrowia należy do władz publicznych. NIK zbadała m.in. działalność szpitali samorządowych przekształconych w spółki kapitałowe, wykorzystanie dotacji Ministra Obrony Narodowej przez wybrane podmioty służby zdrowia, dostępność świadczeń nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej, dostępność i finansowanie rehabilitacji leczniczej, warunki leczenia na oddziałach pediatrycznych, funkcjonowanie opieki paliatywnej i hospicyjnej, realizację zadań „Narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych" oraz „Krajowego Programu Zapobiegania HIV i Zwalczania AIDS". Jak co roku Najwyższa Izba Kontroli oceniła działalność Narodowego Funduszu Zdrowia na rzecz zapewnienia równego dostępu do świadczeń zdrowotnych w ramach środków przewidzianych w planie finansowym NFZ na 2013 r. NIK zbadała realizację planu finansowego Funduszu oraz realizację zadań NFZ. Rola NFZ, jako płatnika, jest bowiem kluczowa dla funkcjonowania systemu ochrony zdrowia.

Z ustaleń kontroli **realizacji zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w ramach planu finansowego na 2013 rok** wynika, że dostęp do świadczeń zdrowotnych, mierzony m.in. czasem oczekiwania na ich udzielenie, pogorszył się w porównaniu z latami 2011–2012. Utrzymywały się również znaczne dysproporcje pomiędzy poszczególnymi oddziałami wojewódzkimi NFZ, w dostępie do świadczeń zdrowotnych, mierzone zarówno liczbą świadczeń przypadających na 10 tys. osób ubezpieczonych w poszczególnych oddziałach wojewódzkich, jak i czasem oczekiwania na ich udzielenie. Natomiast sposób **kontraktowania świadczeń opieki zdrowotnej** był mało przejrzysty, niespójny i nie zapewniał właściwego wykorzystania środków jakimi dysponuje Narodowy Fundusz Zdrowia.

NIK skontrolowała również proces **kontraktowania, rozliczania i realizacji świadczeń zdrowotnych w zakresie leczenia uzdrowiskowego, finansowanych przez Śląski Oddział Wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia** (ŚOW NFZ) oraz oceniła realizację przez gminy uzdrowiskowe zadań własnych związanych z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska i spełniania przez świadczeniodawców warunków wymaganych do udzielania tych świadczeń. Wartość umów zawartych przez wszystkie oddziały wojewódzkie NFZ w rodzaju lecznictwo uzdrowiskowe wyniosła 548,9 mln zł w 2010 r. i 570,6 mln zł w 2011 r. (w ŚOW NFZ 69,8 mln zł w 2011 r.). Według danych przedstawionych w sprawozdaniach z działalności NFZ za lata 2010 i 2011, w ogólnej liczbie skarg rozpatrywanych w Centrali NFZ i oddziałach wojewódzkich największy odsetek – odpowiednio 62,3% oraz 23,6% – stanowiły skargi na realizację skierowań na leczenie uzdrowiskowe. W łącznej liczbie 1.268 skarg na działalność NFZ, złożonych w 2011 r., największy udział wśród oddziałów wojewódzkich Funduszu stanowiły skargi rozpatrywane przez ŚOW NFZ (257, tj. 20,3%).

Po kontroli **dostępności nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej** okazało się, że część świadczeniodawców nie zapewniła prawidłowej dla danego obszaru liczby zespołów lekarsko-pielęgniarskich, a czas oczekiwania na wizytę domową, w ramach NiŚOZ, był znacznie wydłużony. Stan ten wskazywał na niewystarczający nadzór NFZ nad realizacją tego rodzaju świadczeń. W efekcie kontroli podjęto działania zmierzające do wzmocnienia nadzoru nad systemem nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej.

Wyniki kontroli wskazały również, iż dobrym rozwiązaniem może być zorganizowanie nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej (NiŚOZ) w tym samym szpitalu, w którym funkcjonuje SOR. Ułatwia to kierowanie pacjentów, którzy nie kwalifikują się do udzielenia świadczeń z zakresu medycyny ratunkowej do NiŚOZ.

Z ustaleń kontroli **Narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych** wynikało, iż nie zostały osiągnięte cele programu określone ustawą o ustanowieniu NPZChN. Wskaźniki wczesnego wykrywania nowotworów i skuteczności leczenia nadal znacznie odbiegały od średnich europejskich. NIK wskazała również na wiele niedociągnięć w realizacji poszczególnych zadań programu.

Minister Zdrowia, podzielając wiele uwag zgłoszonych przez NIK, zadeklarował ich uwzględnienie nie tylko w bieżącej realizacji zadań w latach 2014–2015, ale także w nowej edycji programu obejmującej od 2016 r. kolejne dziesięć lat. O planach tych mówił m.in. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia pan Sławomir Neumann na posiedzeniu Komisji do Spraw Kontroli Państwowej w dniu 5 lutego 2014 r.

W Polsce statystycznie każdego dnia 2-3 osoby dowiadują się o zakażeniu HIV. Są to zazwyczaj zakażenia, których można uniknąć, stosując odpowiednią profilaktykę. Zapobieganie zakażeniom HIV i leczenie osób chorych na AIDS jest bardzo ważnym zagadnieniem zarówno dla społeczeństwa naszego kraju, jak i bezpośrednio dla każdej osoby zakażonej/chorej oraz jej bliskich. Kontrola **realizacji Krajowego Programu Zapobiegania Zakażeniom HIV i Zwalczania AIDS** w latach 2012–2013 wykazała daleko idące zaniedbania w zakresie finansowania działań profilaktycznych zmierzających do ograniczenia rozprzestrzeniania się wirusa HIV w Polsce.

III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Po kontroli **dostępności i finansowania rehabilitacji leczniczej** NIK wskazała m.in. na konieczność zapewnienia szybkiego zakończenia prac nad projektem ustawy o zawodzie fizjoterapeuty regulującej zasady wykonywania tego zawodu, a także podjęcia przez Ministra Zdrowia działań na rzecz opracowania i wprowadzenia standardów postępowania w rehabilitacji leczniczej. Sprawa ma ogromne znaczenie społeczne, bowiem obecnie nie obowiązują żadne wymagania wobec osób wykonujących zawód fizjoterapeuty co powoduje, że wykonują go niekiedy osoby bez żadnych kwalifikacji stwarzając zagrożenie dla bezpieczeństwa pacjentów.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia pan Sławomir Neumann na posiedzeniu Komisji do Komisji do spraw Kontroli Państwowej w dniu 5 lutego 2014 r. zadeklarował skierowanie projektu ustawy o zawodzie fizjoterapeuty jeszcze w obecnej kadencji Sejmu.

Kontrola **funkcjonowania systemu krwiodawstwa i krwiolecznictwa** wykazała, że nie zostały w pełni zabezpieczone potrzeby podmiotów leczniczych związane z leczeniem krwią. Jednocześnie zarówno w Centrach, jak i podmiotach leczniczych występowały przypadki niepełnego zagospodarowania składników krwi w terminie ich ważności, co wymuszało ich utylizację. Rosnące zapotrzebowanie na krew i jej składniki, przy utrzymującej się na podobnym poziomie liczbie dawców, stwarza ryzyko niezabezpieczenia wystarczającej ilości krwi dla potrzeb leczenia pacjentów. NIK zwróciła również uwagę, że w Polsce wciąż brakuje systemowego rozwiązania zagospodarowywania nadwyżek osocza. Polska, jako jeden z nielicznych dużych krajów europejskich, nie ma do tej pory własnej fabryki przetwarzającej osocze na produkty krwiopochodne i musi je kupować za granicą.

Rosnąca liczba osób starszych w społeczeństwie i zwiększające się w związku z tym potrzeby w zakresie opieki medycznej i pomocy społecznej stanowią poważne wyzwanie dla organizatorów ochrony zdrowia. Pomimo racjonalnych przesłanek przemawiających za rozwojem geriatrii, jak również uznania jej za priorytetową dziedzinę medycyny, specjalność ta nie doczekała się dotąd zdefiniowanego miejsca w systemie opieki zdrowotnej. Geriatria, jako odrębny i indeksowany przedmiot na kierunku lekarskim, wykładana jest na czterech spośród 11 uczelni medycznych. Kontrola w obszarze **opieki medycznej nad osobami w wieku podeszłym** wykazała, że działania Ministra Zdrowia w zakresie opieki medycznej nad osobami w podeszłym wieku są niewystarczające. NIK zwrócił uwagę, iż obecny system JGP (Jednorodne Grupy Pacjentów – sposób rozliczania usług zdrowotnych przez NFZ) nie jest dostosowany do występującej u osób starszych wielochorobowości, zatem nie w pełni odzwierciedla powody hospitalizacji i przyczyny zgonów w tej grupie osób.

W opinii NIK opieka zdrowotna adresowana do osób w podeszłym wieku powinna opierać się na założeniach wskazanych w programie Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020, a także uwzględniać wnioski wynikające z kontroli. Rzetelna analiza potrzeb, która leży w gestii zarówno organizatora systemu, jak i płatnika świadczeń, powinna w krótkim czasie wskazać rejony szczególnego deficytu opieki geriatrycznej.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli, pogrupowanych tematycznie:

1. *Realizacja zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w ramach planu finansowego na 2013 r.* (P/14/060/KZD)
2. *Działalność szpitali samorządowych przekształconych w spółki kapitałowe* (P/14/061/KZD)
3. *Wykorzystanie dotacji Ministra Obrony Narodowej przez wybrane podmioty służby zdrowia* (P/14/038/KON)
4. *Opieka medyczna nad osobami w wieku podeszłym* (P/14/062/KZD)
5. *Funkcjonowanie opieki paliatywnej i hospicyjnej na terenie województwa dolnośląskiego w latach 2012–2014 (I półrocze)* (P/14/118/LWR)
6. *Realizacja Krajowego Programu Zapobiegania Zakażeniom HIV i Zwalczania AIDS w latach 2012–2013* (P/14/076/LKA)
7. *Dostępność świadczeń nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej* (P/13/129/KZD)
8. *Zapewnienie medycznych działań ratowniczych w województwie małopolskim* (P/14/085/LKR)
9. *Realizacja zadań „Narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych"* (P/13/130/KZD)
10. *Dostępność i finansowanie rehabilitacji leczniczej* (P/13/131/KZD)
11. *Kontraktowanie świadczeń opieki zdrowotnej przez Narodowy Fundusz Zdrowia* (P/12/145/LKR)
12. *Funkcjonowanie systemu krwiodawstwa i krwiolecznict*wa (P/13/166/LOP)
13. *Realizacja świadczeń zdrowotnych w zakresie leczenia uzdrowiskowego finansowanych przez Śląski Oddział Wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia* (P/13/146/LKA)
14. *Warunki leczenia na oddziałach pediatrycznych w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2011–2014* (P/14/096/LOL)
15. *Wykonywanie przez wybrane gminy województwa opolskiego zadań własnych w zakresie ochrony zdrowia* (P/14/099/LOP)
16. *Programy terapeutyczne i lekowe finansowane ze środków publicznych* (P/13/132/KZD)

Realizacja zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w ramach planu finansowego na 2013 rok

Departament Zdrowia

P/14/060

CEL OGÓLNY

Ocena działalności Funduszu na rzecz zapewnienia równego dostępu do świadczeń zdrowotnych w ramach środków przewidzianych w planie finansowym NFZ na 2013 r. Kontrolą objęto także realizację wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli, sformułowanych po kontroli wykonania planu finansowego Funduszu w 2012 r.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w Centrali NFZ oraz czterech oddziałach wojewódzkich Funduszu – Dolnośląskim, Świętokrzyskim, Warmińsko-Mazurskim oraz Zachodniopomorskim.

KONTEKST PRAWNO--EKONOMICZNY

Zgodnie z art. 68 Konstytucji RP, każdy ma prawo do ochrony zdrowia. Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Polski system opieki zdrowotnej został więc oparty na zasadzie solidaryzmu i współodpowiedzialności wszystkich za finansowanie wydatków na zdrowie, a jego działanie reguluje szereg ustaw.

Wśród nich podstawowe znaczenie ma ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, która określa warunki i zakres udzielania świadczeń. Z ustawy tej wynika, że obowiązek zapewnienia określonego standardu dostępności świadczeń opieki zdrowotnej, finansowanych ze środków publicznych, należy do władz publicznych, a głównym źródłem finansowania systemu są składki na ubezpieczenie zdrowotne gromadzone w Narodowym Funduszu Zdrowia. Fundusz został utworzony jako państwowa jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną, której podstawowym zadaniem jest określanie jakości i dostępności oraz analiza kosztów świadczeń opieki zdrowotnej, w zakresie niezbędnym dla prawidłowego zawierania umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej.

Plan finansowy Funduszu na 2013 r. został zatwierdzony przez Ministra Zdrowia w porozumieniu z Ministrem Finansów w dniu 14 sierpnia 2012 r. Ustalono w nim, iż przychody i koszty wyniosą ogółem 66.729.068 tys. zł. Plan finansowy NFZ na 2013 r. zmieniany był 14-krotnie, z czego trzy zmiany zostały wprowadzone jeszcze w 2012 r. Dokonane zmiany przewidywały m.in. zmniejszenie przychodów ogółem o 2.399 tys. zł oraz wzrost planowanych kosztów ogółem o 253.735 tys. zł, tj. o 0,38%. Zmiany planu po stronie przychodów obejmowały zmniejszenie przychodów z tytułu dotacji z budżetu państwa na realizację zadań zespołów ratownictwa medycznego o 3.598 tys. zł oraz zwiększenie pozostałych przychodów o 1.199 tys. zł.

Po stronie kosztów zwiększono: koszty świadczeń zdrowotnych o 898.838 tys. zł oraz koszty administracyjne o 6.543 tys. zł. Zmniejszono natomiast koszty obowiązkowego odpisu na rezerwę ogólną o 642.379 tys. zł, koszty realizacji zespołów ratownictwa medycznego o 3.598 tys. zł oraz pozostałe koszty o 5.669 tys. zł. Plan finansowy po zmianach przewidywał ujemny wynik finansowy Funduszu w wysokości 256.134 tys. zł.

SYNTEZA

Dostęp do świadczeń zdrowotnych, mierzony m.in. czasem oczekiwania na ich udzielenie, pogorszył się w porównaniu z latami 2011–2012. Utrzymywały się również znaczne dysproporcje, pomiędzy poszczególnymi oddziałami wojewódzkimi NFZ, w dostępie do świadczeń zdrowotnych, mierzone zarówno liczbą świadczeń przypadających na 10 tys. osób ubezpieczonych w poszczególnych oddziałach wojewódzkich, jak i czasem oczekiwania na ich udzielenie. W niektórych oddziałach wojewódzkich nie zakontraktowano wszystkich świadczeń, ustalonych w planach ich zakupu lub na określonych obszarach, głównie z uwagi na braki wymaganego personelu medycznego oraz niespełnianie przez świadczeniodawców pozostałych wymogów ustalonych przez Fundusz. Fundusz kontynuował w 2013 r. prace nad wyceną procedur medycznych, dokonując m.in. weryfikacji 465 świadczeń rozliczanych w 49 Jednorodnych Grupach Pacjentów (JGP). W wyniku przeprowadzonych analiz wycena części świadczeń zwiększyła się, a część obniżyła. Wprowadzone w 2013 r. zmiany charakterystyki niektórych świadczeń w ambulatoryjnej opiece specjalistycznej nie spowodowały przesunięcia ich realizacji z lecznictwa szpitalnego do AOS. Nie nastąpiło również przyspieszenie procesu diagnostyczno-terapeutycznego wraz z przekazaniem pacjenta do dalszej opieki w POZ. Jednym z najistotniejszych problemów płatnika publicznego jest brak bieżących i aktualnych informacji oprocesach i zjawiskach epidemiologicznych. Informacje cyklicznie przekazywane przez świadczeniodawców mają charakter

retrospektywny. Od momentu zaistnienia zdarzenia do pozyskania przez Fundusz odpowiednich danych, ich przeanalizowania oraz dokonania niezbędnych zmian w planie finansowym może upłynąć wiele miesięcy. Nie powstał system informatyczny, który miał usprawnić wymianę danych pomiędzy świadczeniodawcami a Funduszem. Realizację zadań Funduszu w 2013 r. utrudniały uwarunkowania systemowe, wynikające z niezrealizowania założeń reformy ochrony zdrowia. Istotą tych zmian miało być m.in. wykorzystanie elementów rynkowych w celu poprawy efektywności funkcjonowania systemu. W sytuacji postępujących zmian demograficznych i starzenia się społeczeństwa, co skutkuje m.in. wzrostem dynamiki kosztów leczenia chorób przewlekłych i onkologicznych, zasadne jest w ocenie NIK skoncentrowanie się przez NFZ na najważniejszych problemach zdrowotnych społeczeństwa i przyjęcie długofalowej strategii działania, której elementem powinny być ogólnopolskie priorytety zdrowotne.

Wysokość zrealizowanych przychodów ogółem wyniosła 65.157.836,77 tys. zł, co stanowiło 97,65% planu po zmianach i przesunięciach. W porównaniu z rokiem 2012 (62.957.780,90 tys. zł) były one wyższe o 3,49%.

Wartość zrealizowanych przez NFZ w 2013 r. kosztów ogółem wyniosła 64.775.011,32 tys. zł i stanowiła 96,70% wartości planowanej. W 2013 r. koszty NFZ były o 3,35% wyższe niż w 2012 r. (62.672.399,40 tys. zł). Poniesione przez NFZ w 2013 r. koszty świadczeń zdrowotnych wyniosły 62.077.982,88 tys. zł i były niższe od planowanych o 1.795.555,12 tys. zł, tj. 2,81% (w 2012 r. nie zrealizowano świadczeń na kwotę 2.278.101,8 tys. zł), w tym o 1.309.100 tys. zł na refundację. Łączna wartość świadczeń wykonanych ponad limity określone w umowach na 2013 r. wyniosła 953.623,2 tys. zł, tj. była niższa o 510.167,3 tys. zł w porównaniu ze stanem na koniec 2012 r. W planie finansowym NFZ na 2013 r. po zmianach wartość kosztów administracyjnych wyniosła 689.137 tys. zł, a ich realizacja 606.659,85 tys. zł, co stanowiło mniej niż 1% łącznych kosztów Funduszu.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o:

- opracowanie wieloletnich, ogólnopolskich priorytetów zdrowotnych, uwzględnianych w procesie kontraktowania świadczeń zdrowotnych;
- zintensyfikowanie działań zmierzających do poprawy dostępu do świadczeń zdrowotnych dla pacjentów oraz kontynuację działań związanych z wyceną świadczeń kontraktowanych przez Fundusz, uwzględniającą rzeczywiste koszty ich wytworzenia;
- zaprzestanie wydatkowania środków na opiekę w podstawowej opiece zdrowotnej dla osób, co do których nie można potwierdzić faktu posiadania ubezpieczenia zdrowotnego lub uprawnienia do uzyskania świadczeń finansowanych ze środków publicznych.

Działalność szpitali samorządowych przekształconych w spółki kapitałowe

Departament Zdrowia

P/14/061

CEL OGÓLNY

Ocena wpływu przekształcenia szpitali w spółki kapitałowe na liczbę i zakres wykonywanych świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych (NFZ) oraz sytuację finansową tych szpitali w latach 2011–2014.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Zdrowia, 9 jednostek samorządu terytorialnego będących organami właścicielskimi oraz 20 szpitali przekształconych w spółki kapitałowe.

Ponadto, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK uzyskano informacje od 54 szpitali – spółek, wykonujących w 2013 r. hospitalizację w ramach kontraktów z Narodowym Funduszem Zdrowia.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Przed przekształceniem w spółki szpitale samorządowe funkcjonowały jako samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (SP ZOZ). Na podstawie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, jednostki te zostały wyposażone w osobowość prawną, samodzielność finansową, uprawnienia do sprzedaży świadczeń zdrowotnych dowolnym nabywcom, a także ustalania zasad wynagradzania personelu medycznego.

Uregulowania szczegółowe w praktyce ograniczały jednak samodzielność SP ZOZ. Musiały one np. uzyskiwać zgodę organu założycielskiego na dysponowanie majątkiem własnym, pomimo rozróżnienia przez ustawodawcę majątku własnego i majątku Skarbu Państwa lub jst znajdującego się w użytkowaniu zakładu. Wpływało to na ograniczenie możliwości zmiany profilu działalności. Również konstrukcja SP ZOZ była niespójna. Z jednej strony zakład musiał wypełniać zadania publiczne, związane z realizacją celów opieki zdrowotnej w sposób gwarantujący zapewnienie odpowiedniej ich jakości, a z drugiej prowadzić gospodarkę finansową zgodnie z kryteriami ekonomicznymi. Stabilnemu funkcjonowaniu tych podmiotów nie sprzyjały częste i niekiedy mało precyzyjne zmiany prawa dotyczące m.in. wynagrodzeń pracowników, a więc mające bezpośredni wpływ na koszty funkcjonowania SP ZOZ. Zmiany regulacji prawnych objęły również system finansowania ochrony zdrowia. Polegały one na utworzeniu najpierw regionalnych i branżowej kasy chorych, a następnie scentralizowaniu funkcji płatnika publicznego poprzez utworzenie w 2003 r. Narodowego Funduszu Zdrowia. Narzędziem służącym poprawie efektywności działania systemu miała być zmiana formy organizacyjno-prawnej świadczeniodawców, tj. przekształcenie SP ZOZ-ów w spółki kapitałowe. W ocenie projektodawców miało to m.in. umożliwić uzyskanie przez nie dodatkowych przychodów ze sprzedaży usług zdrowotnych na wolnym rynku, jak również ograniczyć koszty działalności w następstwie ich restrukturyzacji.

SYNTEZA

Zmiana formy organizacyjno-prawnej szpitali nie spowodowała ograniczenia liczby i zakresu wykonywanych świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych. Nie odnotowano też istotnych zmian w sposobie zarządzania tymi jednostkami, ponieważ przekształcone szpitale nie podjęły wystarczających działań w celu zwiększenia efektywności funkcjonowania. Szpitale przekształcone w spółki nie wdrożyły skutecznego mechanizmu kontroli kosztów. Spośród 20 kontrolowanych szpitali, tylko jeden prowadził rachunek kosztów pozwalający na wycenę poszczególnych procedur medycznych. W 14 kontrolowanych spółkach (70%) nie funkcjonowały komórki audytu bądź kontroli, nie prowadzono także kontroli wewnętrznej. Ponad 90% przychodów ogółem pochodziło z kontraktów z Narodowym Funduszem Zdrowia, a jedynie ok. 5% stanowiły przychody z tytułu odpłatnej sprzedaży usług medycznych. Uzależnienie przychodów spółek głównie od kontraktów z NFZ skutkowało tym, że żaden z kontrolowanych podmiotów nie wypracował narzędzi pozwalających na bieżącą analizę lokalnego zapotrzebowania na odpłatne usługi medyczne, ponadto strona przychodowa w tych szpitalach była kształtowana nie tyle przez działania własne, ile przez decyzje płatnika publicznego dotyczące tego, jakie świadczenia będą kontraktowane. Przekształcenie SP ZOZ w spółki kapitałowe nie spowodowało zmiany struktury przychodów. Stopniowa poprawa wyników finansowych spółek, odnotowana w latach 2011–2013, była taka, jak w przypadku SP ZOZ. W pierwszych miesiącach 2014 r. nastąpiło pogorszenie wskaźników ekonomicznych przekształconych szpitali. Spośród 16 podmiotów, przekształconych w latach 2011–2014, w przypadku których jst przejęły ich zobowiązania, w ośmiu skutki tego procesu miały jedynie doraźny wpływ na wyniki finansowe spółek, zaś po chwilowej poprawie, podobnie jak w przypadku SP ZOZ, wynik finansowy był ujemny. Najczęściej stosowaną formą obniżenia kosztów działalności była zmiana formy zatrudnienia personelu medycznego, a zwłaszcza rezygnacja z umów o pracę na rzecz tzw. kontraktów (umów o charakterze cywilno-prawnym). NIK zwróciła uwagę, że w przypadku personelu medycznego zatrudnionego na tzw. kontraktach, nie obowiązują maksymalne ustawowe normy czasu pracy oraz odpoczynku. W sytuacji długotrwałego świadczenia pracy przez personel medyczny może to stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa zdrowotnego pacjentów.

Szacunki MZ dotyczące liczby jst zainteresowanych przekształceniem SP ZOZ w spółki oraz uzyskaniem dotacji z budżetu państwa na wsparcie tego procesu okazały się wysoce nietrafne. W latach 2011–2014 zaledwie 34 jednostki samorządu terytorialnego uzyskały dotacje, na podstawie ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, przekształcając 45 SP ZOZ z przewidywanych 500. W tym samym okresie wykorzystano 23,8% środków rezerwy budżetowej przeznaczonej na ten cel. W Ministerstwie nie analizowano przyczyn niskiego zainteresowania środkami z dotacji i corocznie planowano na ten cel zawyżone kwoty, co NIK oceniła negatywnie. Ustalenia kontroli wskazują, że niewielkie wykorzystanie rezerwy było konsekwencją struktury zobowiązań SP ZOZ i ograniczeń ustawowych, dotyczących wykorzystania tych środków na spłatę zobowiązań. W okresie od 2011 r. do 30 kwietnia 2014 r. liczba szpitali zwiększyła się z 984 do 1078. Liczba łóżek szpitalnych zmniejszyła się nieznacznie z 210.987 do 210.926. Przekształceniami organizacyjno-prawnymi objęto 174 szpitale, w tym 125 na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej i 49 na podstawie ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej. W 38 SP ZOZ przekształconych w spółki kapitałowe, jednostki samorządu terytorialnego zbyły posiadane akcje lub udziały.

Pomimo postępującego procesu przekształceń SP ZOZ w spółki oraz nabywania w nich udziałów przez podmioty prywatne, Minister Zdrowia posiadał jedynie fragmentaryczne dane dotyczące wpływu procesu zmian formy organizacyjno-prawnej szpitali na dostęp do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, co NIK również oceniła negatywnie.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

W związku z dokonującym się procesem przekształceń Minister Zdrowia powinien:

- podjąć działania w celu wdrożenia mechanizmów zapewniających uzyskiwanie aktualnych i pełnych danych niezbędnych do oceny sytuacji finansowej przekształconych podmiotów oraz wpływu tego procesu na dostęp do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych;
- zasadne jest także opracowanie przez Ministra Zdrowia oraz organy właścicielskie szpitali analiz zapotrzebowania na określone świadczenia zdrowotne oraz określenie niezbędnych zasobów kadrowych i sprzętowych pozostających w dyspozycji władz publicznych pozwalających na realizację tych zadań w układzie ogólnokrajowym oraz regionalnym.

Wykorzystanie dotacji Ministra Obrony Narodowej przez wybrane podmioty służby zdrowia

Departament Obrony Narodowej

P/14/038

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości planowania, udzielania i efektywności wykorzystania dotacji celowej Ministra Obrony Narodowej na dofinansowanie zadań dotyczących zakupu aparatury i sprzętu medycznego oraz realizacji inwestycji budowlanych przez podmioty lecznicze.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto dziewięć jednostek, w tym: Ministerstwo Obrony Narodowej oraz osiem podmiotów leczniczych – sześć samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i dwa instytuty badawcze – rozmieszczonych w województwach: dolnośląskim, lubelskim, małopolskim, mazowieckim, kujawsko-pomorskim, pomorskim i warmińsko-mazurskim.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Do otrzymania dofinansowania w formie dotacji celowej uprawnionych było w latach 2012–2014 (I półrocze) ogółem 50 podmiotów wykonujących działalność leczniczą, dla których Minister Obrony Narodowej jest podmiotem tworzącym i nadzorującym. W okresie objętym kontrolą, tj. 2012–2014 (I półrocze), 34 podmioty lecznicze (66,6% uprawnionych podmiotów) otrzymały środki dotacji w kwocie 414.703,0 tys. zł, z tego 254.893,0 tys. zł (61,5%) na realizację inwestycji budowlanych i 159.810,0 tys. zł (38,5%) na zakup aparatury i sprzętu medycznego. W ramach kontroli badaniom poddano udzielenie i wykorzystanie dotacji w wysokości 237.890,7 tys. zł, co stanowiło 80,7% kwoty dotacji przyznanej skontrolowanym ośmiu beneficjentom (294.629,1 tys. zł) oraz 57,3% wszystkich środków dotacji. Wyboru zakresu przedmiotowego badania dokonano ze względu na dbałość o racjonalne i oszczędne gospodarowanie środkami publicznymi przez podmioty lecznicze, dla których organem tworzącym lub nadzorującym jest Minister Obrony Narodowej oraz konieczność weryfikacji uzyskanych efektów w aspekcie efektywnego oddziaływania na zaspokajanie potrzeb zdrowotnych.

SYNTEZA

Minister Obrony Narodowej, zgodnie z posiadanymi kompetencjami, udzielał dotacji celowych podmiotom leczniczym uprawnionym do jej uzyskania na zakup aparatury i sprzętu medycznego oraz na realizację inwestycji budowlanych w kwotach określonych w umowach dotacji. W okresie objętym kontrolą, Minister Obrony Narodowej zatwierdził ogółem 805 wniosków o udzielenie dotacji na dofinansowanie 707 zadań w zakresie zakupu aparatury i sprzętu medycznego oraz 98 zadań dotyczących realizacji inwestycji budowlanych o łącznej wartości 294.629,1 tys. zł. Średnie wykorzystanie udzielonej dotacji na realizację zadań w latach 2012–2013 wyniosło 98,5%. Dotacje udzielane były na zadania przewidziane w ustawie o działalności leczniczej. Środki dotacji za wykonane zadania były przekazywane terminowo i zgodnie z umowami dotacji, a dokumentacja rozliczeniowa rzetelnie

weryfikowana. Wydatki sfinansowane z udziałem dotacji umożliwiły przyspieszenie realizacji wielu zadań inwestycyjnych, w tym rozbudowę obiektów szpitali, oraz poprawiły stan wyposażenia w urządzenia medyczne, co pozytywnie wpłynęło na jakość świadczonych usług medycznych. Zakupione urządzenia medyczne na ogół efektywnie wykorzystywano w działalności bieżącej, a zrealizowane w ramach inwestycji budowlanych budynki i pomieszczenia były użytkowane zgodnie z ich przeznaczeniem. Nie były one przedmiotem najmu, dzierżawy, użyczenia lub sprzedaży bez zgody Dotującego. Z należytą starannością utrzymywano właściwy stan techniczny urządzeń medycznych podczas ich eksploatacji. Prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową środków otrzymanych z dotacji oraz poniesionych wydatków. Jednak wnioski o udzielenie dotacji sporządzane były nierzetelnie. Siedem spośród ośmiu badanych podmiotów leczniczych nie sporządziło ich zgodnie ze wzorem, zarówno pod względem formalnym jak i merytorycznym, przy tym nierzetelnie przeprowadzono oszacowanie kosztów zadań zgłaszanych do realizacji oraz wskaźników wykorzystania urządzeń medycznych. Pomimo błędnie sporządzonych wniosków, Minister Obrony Narodowej akceptował je i na ich podstawie udzielał dotacji, nie wzywając wnioskodawców do uzupełnienia braków.

W skontrolowanej działalności NIK stwierdziła liczne nieprawidłowości spowodowane, w ocenie NIK, przede wszystkim wadami systemu udzielania dotacji w Ministerstwie Obrony Narodowej oraz brakiem aktywności kontrolnej nad wykorzystaniem środków dotacji w ramach sprawowanego nadzoru. W trzech spośród ośmiu podmiotów leczniczych stwierdzono nieefektywne wykorzystywanie do realizacji świadczeń medycznych przez okres od 3 miesięcy do ponad 2,5 roku 20 (10%) zakupionych urządzeń medycznych o łącznej wartości 12.993,2 tys. zł (23,5%). Wynikało to w szczególności z nieskoordynowania ich zakupu z realizowanymi inwestycjami budowlanymi. W efekcie, nowoczesne urządzenia medyczne nawet przez ponad 2,5 roku nie były wykorzystywane. Minister Obrony Narodowej nie zapewnił niezbędnej przejrzystości rozdzielania środków dotacji na wykonanie zadań, w tym w szczególności nie przyjął żadnych kryteriów podejmowania decyzji, ustalających wagę poszczególnych zadań, które umożliwiłyby kierowanie środków dotacji na najistotniejsze (priorytetowe) zadania oraz ograniczyły ewentualną ich uznaniowość. Kontrola wykazała, że zakupione z udziałem środków dotacji urządzenia medyczne do realizacji świadczeń opieki zdrowotnej nie były wykorzystywane w sposób optymalny ze względu na ograniczenia wynikające z zawartych kontraktów z Narodowym Funduszem Zdrowia lub z braku kontraktu, a także z powodu warunków zawartych w umowach dotacji oraz braku uprawnień do świadczenia odpłatnych usług zdrowotnych. Zdaniem NIK, kierując się przede wszystkim dobrem pacjentów, jak również potrzebą efektywnego wykorzystania urządzeń medycznych, celowe jest rozważenie przez Ministra Obrony Narodowej podjęcia działań w celu umożliwienia odpłatnego wykorzystania urządzeń medycznych zakupionych z udziałem środków dotacji. Uzyskane przychody z tytułu odpłatnego świadczenia usług zdrowotnych mogłyby być przeznaczane na przykład na odtworzenie posiadanej bazy aparatury i sprzętu medycznego.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Zasadne, w ocenie NIK, jest podjęcie działań w celu usprawnienia systemu udzielania dotacji celowych, szczególnie w zakresie wyboru zadań do dofinansowania środkami dotacji. Konieczne jest w tej sytuacji nawiązanie współpracy między Ministrem Obrony Narodowej a Ministrem Zdrowia w zakresie identyfikowania i weryfikowania potrzeb, co mogłoby zapewnić bardziej efektywne wykorzystanie środków dotacji.

Ponadto NIK zwróciła uwagę na potrzebę bieżącego monitorowania efektów zrealizowanych zadań dofinansowanych środkami dotacji, m.in. poprzez analizę realizacji założonych wskaźników.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Do Rzecznika Dyscypliny Finansów zostały skierowane dwa zawiadomienia o ujawnieniu okoliczności wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych w obszarze postępowań o zamówienia publiczne.

Opieka medyczna nad osobami w wieku podeszłym

Departament Zdrowia

P/14/062

CEL OGÓLNY

Ocena funkcjonowania opieki medycznej nad osobami w wieku podeszłym, a w szczególności: kształtowania polityki zdrowotnej, kształcenia kadry medycznej dla potrzeb opieki zdrowotnej nad osobami starszymi i współpracy w tym zakresie z innymi podmiotami; sposobu wyceny, planowania i finansowania świadczeń oraz zapewnienia dostępu do tych świadczeń; organizowania procesu udzielania świadczeń osobom w wieku podeszłym, prawidłowości realizacji umów zawartych z NFZ oraz współpracy z innymi elementami systemu ochrony zdrowia, opieki społecznej w tym zakresie.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 14 jednostek: Ministerstwo Zdrowia; Centralę Narodowego Funduszu Zdrowia; trzy oddziały wojewódzkie Narodowego Funduszu Zdrowia oraz dziewięć podmiotów leczniczych. W ramach przygotowania do kontroli planowej koordynowanej przeprowadzono również kontrolę rozpoznawczą (R/13/008) w Uniwersyteckim Szpitalu Klinicznym im. Wojskowej Akademii Medycznej – Centralnym Szpitalu Weteranów w Łodzi oraz w Samodzielnym Publicznym Zespole Zakładów Lecznictwa Otwartego Warszawa-Żoliborz.

KONTEKST PRAWNO--EKONOMICZNY

W Polsce szacuje się, że populacja osób starszych powyżej 65 r.ż. stanowi grupę liczącą prawie 5 mln osób. Rosnąca liczba osób starszych w społeczeństwie i zwiększające się w związku z tym potrzeby w zakresie opieki medycznej i pomocy społecznej stanowią poważne wyzwanie dla organizatorów ochrony zdrowia. Pomimo racjonalnych przesłanek przemawiających za rozwojem geriatrii, jak również uznania jej za priorytetową dziedzinę medycyny, specjalność ta nie doczekała się dotąd zdefiniowanego miejsca w systemie opieki zdrowotnej. Geriatria, jako odrębny i indeksowany przedmiot na kierunku lekarskim, wykładana jest na czterech spośród 11 uczelni medycznych.

W konsekwencji, w widoczny sposób odstajemy od wskaźników ilustrujących stan opieki geriatrycznej w Unii Europejskiej. Opieka geriatryczna w Polsce jest świadczona przez niespełna 300 lekarzy geriatrów (dane wg NIL – stan na 30 maja 2013 r.). Daje to wskaźnik 0,8 lekarza geriatry na 100 tys. ogółu mieszkańców (analogiczne dane dla: Szwecji – 7,8; Austrii – 7,4; Czech – 1,5).

Rozwój geriatrii ma szanse zracjonalizować kosztowo wydatki na opiekę zdrowotną nad osobami starszymi w Polsce. Istotne jest również zbadanie problemów związanych z opieką długoterminową nad osobami starszymi, co było przedmiotem nieuwzględnionej sugestii Komisji Zdrowia sformułowanej w odniesieniu do planu pracy NIK na 2012 r.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Ministra Zdrowia w zakresie opieki medycznej nad osobami w podeszłym wieku. NIK zwraca uwagę, iż obecny system JGP (Jednorodne Grupy Pacjentów – sposób rozliczania usług zdrowotnych przez NFZ) nie jest dostosowany do występującej u osób starszych wielochorobowości, zatem nie w pełni odzwierciedla powody hospitalizacji i przyczyny zgonów w tej grupie osób. NFZ nie wyodrębnił dotychczas grup JGP dedykowanych leczeniu osób starszych, które uwzględniałyby wielochorobowość charakterystyczną dla tej grupy pacjentów.

Kontrola wykazała, iż dobrze zorganizowany system opieki geriatrycznej oraz adekwatna wycena świadczeń, są efektywniejsze dla pacjenta i tańsze dla płatnika. NIK wskazała potrzebę wprowadzenia przez Ministra Zdrowia pełnego systemu opieki zdrowotnej dla osób w podeszłym wieku. Minister Zdrowia od 2007 r. dysponuje Standardami postępowania w opiece geriatrycznej przygotowanymi przez powołany przez siebie Zespół do Spraw Gerontologii, a w ustawie o działalności leczniczej zapisano delegację do wydania rozporządzenia w tym zakresie.

W opinii NIK opieka zdrowotna adresowana do osób w podeszłym wieku powinna opierać się na założeniach wskazanych w programie Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020, a także uwzględniać wnioski wynikające z kontroli. Rzetelna analiza potrzeb, która leży w gestii zarówno organizatora systemu, jak i płatnika świadczeń, powinna w krótkim czasie wskazać rejony szczególnego deficytu opieki geriatrycznej.

Wycena świadczeń w zakresie geriatria, w opinii NIK, powinna być tak skonstruowana, by warunki finansowe umożliwiały tworzenie nowych placówek geriatrycznych. Wskazane jest wprowadzenie w POZ procedur umożliwiających identyfikowanie, wśród pacjentów w podeszłym wieku, chorych zwiększonego ryzyka do dalszego działania diagnostyczno-terapeutycznego i opiekuńczego.

Organizatorzy systemu opieki geriatrycznej dla osób w podeszłym wieku, m.in. z uwagi na specyfikę tej grupy pacjentów, winni również zadbać o właściwy przekaz informacji dotyczących opieki medycznej dla osób starszych. Zdaniem NIK tworzenie systemu opieki zdrowotnej dla osób w podeszłym wieku powinno uwzględniać następujące zasady:

Dostępność – oznaczającą bliskość placówek medycznych miejsca zamieszkania, odpowiednią liczbę personelu medycznego, przeszkolonych lekarzy POZ i pielęgniarek oraz specjalistów z zakresu geriatrii. Problemy zdrowotne osób starszych muszą być rozwiązywane kompleksowo, w interdyscyplinarnej współpracy lekarza, pielęgniarki, pracownika socjalnego oraz innych specjalistów, w sposób ciągły i długofalowy.

Jakość – czyli stosowanie wiedzy z zakresu gerontologii i geriatrii, zgodnie z medycznymi i organizacyjnymi standardami.

Efektywność finansowania – czyli racjonalne ustalanie obszarów kontraktowania, z uwzględnieniem lokalnych potrzeb, udoskonalenie metodologii wyceny świadczeń, a także wykorzystanie wniosków NIK wskazujących m.in., iż jednostkowy koszt świadczeń udzielonych po wypisie pacjenta z oddziału geriatrycznego był niższy niż w przypadku pacjenta o analogicznym rozpoznaniu, leczonego w oddziale chorób wewnętrznych.

DOBRE PRAKTYKI

W sytuacji braku systemu oraz niedostatecznego finansowania opieki medycznej dla osób w podeszłym wieku, świadczeniodawcy, we własnym zakresie tworzą bazę łóżek geriatrycznych oraz ambulatoryjną opiekę geriatryczną, wykorzystując nieopublikowane urzędowo Standardy opieki geriatrycznej wypracowane przez powołany przy Ministrze Zdrowia zespół ekspertów.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Pod adresem Ministra Zdrowia skierowano wnioski o:

- stworzenie prawnych i organizacyjnych rozwiązań systemowych usprawniających opiekę medyczną nad osobami w wieku podeszłym;
- ustalenie docelowych wskaźników dotyczących kadry medycznej sprawującej opiekę nad pacjentami w wieku podeszłym;
- udoskonalenie metodologii monitorowania realizacji celów NPZ;
- dokonywanie bieżącej oceny dostępności świadczeń zdrowotnych z zakresu geriatrii w konsultacji z samorządami województw;
- zwiększenie nadzoru nad Departamentem Zdrowia Publicznego w celu zorganizowania właściwej i skutecznej współpracy z Zespołem do Spraw Gerontologii;
- zrealizowanie ustawowego obowiązku utworzenia Systemu Monitorowania Kształcenia Pracowników Medycznych.

Funkcjonowanie opieki paliatywnej i hospicyjnej na terenie województwa dolnośląskiego w latach 2012–2014 (I półrocze)

Delegatura we Wrocławiu

P/14/118

CEL OGÓLNY

Ocena funkcjonowania opieki paliatywnej i hospicyjnej na terenie województwa dolnośląskiego w latach 2012–2014 (I półrocze), tj. ocena potrzeb i dostępności dla pacjentów opieki paliatywnej i hospicyjnej, warunków udzielania świadczeń w tym zakresie, sprawowania i finansowania opieki paliatywnej i hospicyjnej nad chorym, oraz funkcjonowania nadzoru i kontroli oraz załatwiania skarg i wniosków.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu, Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, Dolnośląski Oddział Wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia, osiem podmiotów wykonujących działalność leczniczą w zakresie opieki paliatywnej i hospicyjnej.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Opieka paliatywna w Polsce znajduje coraz większe zapotrzebowanie, także ze względu na obecny model funkcjonowania rodziny. Dostępne informacje wskazują na niewystarczającą opiekę w tym zakresie, co wyraża się m.in. wielomiesięcznym oczekiwaniem na uzyskanie miejsca w ośrodkach pozaszpitalnych. Opieka paliatywna powinna być sprawowana przez wykwalifikowany zespół wielodyscyplinarny, posiadający bogate doświadczenie medyczne oraz niemedyczne. Hospicja powinny zapewniać złagodzenie objawów choroby, eliminowanie bólu oraz wsparcie psychiczne i duchowe chorego i jego najbliższych.

Według zaleceń Światowej Organizacji Zdrowia pacjent nie powinien mieć dalej do placówki paliatywno-hospicyjnej niż 30 km, co praktycznie oznacza potrzebę zorganizowania placówki w każdym powiecie województwa dolnośląskiego.

Warunki i zakres udzielania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, a także zasady i tryb finansowania tych świadczeń, m.in. określa ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Świadczenia gwarantowane z zakresu opieki paliatywnej i hospicyjnej (art. 15 ust. 2 pkt 11) są finansowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia.

SYNTEZA

W latach 2012–2014 (I półrocze) wszystkie skontrolowane placówki lecznicze w województwie dolnośląskim przyjęły ogółem 15.884 pacjentów, z tego 5.288 udzielono świadczeń w warunkach opieki stacjonarnej (hospicja stacjonarne i/lub oddziały medycyny paliatywnej), 5.478 udzielono opieki w warunkach domowych (hospicja domowe) oraz 5.118 – opieki w warunkach ambulatoryjnych (poradnie medycyny paliatywnej). Jednak potrzeby w tym zakresie nie wszystkich chorych zostały zaspokojone. Według stanu na dzień 30 czerwca 2014 r. na taką opiekę oczekiwało 767 pacjentów. W pięciu skontrolowanych placówkach czas oczekiwania wynosił od dwóch do 44 dni. Zważywszy na fakt, że pacjent z chorobą nowotworową kwalifikujący się do opieki paliatywnej i hospicyjnej, znajduje się w ostatniej fazie życia, to około półtoramiesięczne oczekiwanie na przyjęcie do placówki należy uznać za niewłaściwe z punktu widzenia norm moralnych.

Występujące ograniczenia i utrudnienia w dostępie do świadczeń opieki paliatywnej i hospicyjnej wynikały w głównej mierze z:

- niedostatecznej liczby placówek sprawujących opiekę paliatywną i hospicyjną, a także z nierównomiernego ich rozmieszczenia na terenie województwa dolnośląskiego. W latach 2012–2014 na terenie województwa dolnośląskiego funkcjonowało 28 placówek leczniczych świadczących usługi w zakresie opieki paliatywnej i hospicyjnej. Ich liczba była niewystarczająca w stosunku do potrzeb i nie uległa zmianie w badanym okresie, co może świadczyć nie tylko o stagnacji, ale nawet o pogarszaniu się dostępności chorych do opieki paliatywnej i hospicyjnej w świetle starzenia się społeczeństwa, wzrostu zachorowań i umieralności na choroby nowotworowe. Na terenie województwa dolnośląskiego występowało wiele obszarów, gdzie nie było zorganizowanej placówki leczniczej zapewniającej opiekę paliatywną. Tylko w czterech miastach na prawach powiatu funkcjonowały wszystkie formy opieki paliatywnej i hospicyjnej. Natomiast spośród 26 powiatów ziemskich, w siedmiu nie funkcjonowała żadna forma opieki paliatywnej i hospicyjnej, w 15 – nie było zorganizowanych hospicjów stacjonarnych, a w 13 powiatach brak było poradni medycyny paliatywnej;
- zbyt małej liczby łóżek, jakimi dysponowały szpitalne oddziały medycyny paliatywnej i hospicja stacjonarne. Ogółem skontrolowane placówki lecznicze dysponowały średnio w roku 124 łóżkami. Ta liczba łóżek pozwalała na zaspokojenie potrzeb na poziomie 60%. Ograniczenia te wynikały przede wszystkim z niedostatecznej liczby łóżek zakontraktowanych przez DOW NFZ, co spowodowane było ograniczoną wielkością środków finansowych na tego rodzaju działalność medyczną;
- niezachowania procedur przy tworzeniu list pacjentów oczekujących na te świadczenia w części placówek leczniczych świadczących opiekę paliatywną i hospicyjną. Stwierdzone nieprawidłowości świadczą o dowolności postępowania przy tworzeniu list pacjentów oczekujących, co w rezultacie może pogłębiać cierpienie osób chorych oraz ich bliskich;
- niewystarczającej wielkości środków finansowych przeznaczonych przez Narodowy Fundusz Zdrowia na świadczenia z zakresu tej opieki, choć w ujęciu ogólnym nastąpił wzrost środków finansowych na opiekę paliatywną i hospicyjną;
- niedokonania przez Dolnośląski Oddział Wojewódzki NFZ rzetelnej wyceny poszczególnych rodzajów świadczeń oraz nieznajomości rzeczywistych potrzeb dotyczących opieki paliatywnej i hospicyjnej na tym terenie. Jedną z barier w tworzeniu nowych placówek świadczących usługi w zakresie opieki paliatywnej i hospicyjnej, zwłaszcza szpitalnych oddziałów medycyny paliatywnej była niska wycena tych świadczeń (nie opłacalnych dla szpitali). Przyjęte przez DOW NFZ stawki udzielanych świadczeń pozostawały niezmienione od 2009 r.;
- niewłaściwego nadzoru i kontroli DOW NFZ nad placówkami świadczącymi usługi opieki paliatywnej i hospicyjnej.

Mimo powyższych barier Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła sprawowanie opieki paliatywnej i hospicyjnej nad pacjentami na terenie województwa dolnośląskiego, mając na uwadze warunki lokalowe, jakimi dysponowały placówki lecznicze, kwalifikacje pracowników sprawujących opiekę oraz wyposażenie tych placówek w niezbędny sprzęt i urządzenia medyczne.

DOBRE PRAKTYKI

W Wojewódzkim Centrum Szpitalnym Kotliny Jeleniogórskiej w Jeleniej Górze z zakresu przestrzegania praw pacjenta zostały zorganizowane przez Pełnomocnika ds. Pacjentów trzy szkolenia, w których udział wzięli m.in. pracownicy udzielający świadczeń z zakresu opieki paliatywnej i hospicyjnej. Od stycznia 2014 r. wdrożono 20 standardów akredytacyjnych w zakresie realizacji praw pacjenta, w tym standard: „Opieka nad pacjentami w stanach terminalnych", „Opieka nad pacjentem przez osoby bliskie" oraz „Zasady odwiedzin osób hospitalizowanych". Prawo do opieki duszpasterskiej było realizowane poprzez stosowanie procedury akredytacyjnej „Informacja o możliwości korzystania z opieki duszpasterskiej", która obejmowała listę parafii wraz z numerem telefonu. Informację o prawach pacjenta umieszczono w miejscach ogólnie dostępnych, w formie papierowej oraz na stronie internetowej Centrum Szpitalnego. Zdaniem NIK, taka forma sprawowania opieki nad pacjentami może być uznana za właściwą i jest dobrą praktyką.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Do Marszałka Województwa Dolnośląskiego o:

- podjęcie w porozumieniu z Wojewodą Dolnośląskim oraz z Dyrektorem Dolnośląskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia działań w kierunku zwiększenia i rozwoju bazy leczniczej na terenie województwa dolnośląskiego w celu poprawy dostępności pacjentów z chorobą nowotworową do świadczeń opieki paliatywnej i hospicyjnej, mając w szczególności na uwadze obszary, na których dotychczas nie funkcjonuje żadna forma tej opieki;
- zintensyfikowanie działań w zakresie monitorowania jakości i dostępu do udzielanych świadczeń leczniczych w rodzaju opieka paliatywna i hospicyjna, zgodnie z zapisami przyjętej do realizacji Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020.

Realizacja Krajowego Programu Zapobiegania Zakażeniom HIV i Zwalczania AIDS w latach 2012–2013

Delegatura w Katowicach

P/14/076

CEL OGÓLNY

Ocena efektów osiągniętych przez podmioty odpowiedzialne za przygotowanie i wdrażanie zadań Krajowego Programu w latach 2012–2013. Cele szczegółowe obejmowały dokonanie oceny m.in.:

- działań związanych z zapobieganiem zakażeniom HIV (wśród ogółu społeczeństwa i wśród osób o zwiększonym poziomie zachowań ryzykownych),
- wsparcia i opieki zdrowotnej dla osób zakażonych HIV i chorych na AIDS,
- współpracy międzynarodowej prowadzonej w latach 2012–2013,
- monitoringu realizacji Krajowego Programu na lata 2012–2013.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w Krajowym Centrum ds. AIDS w Warszawie, w pięciu placówkach medycznych prowadzących ośrodki referencyjne (w Wojewódzkim Szpitalu Zakaźnym w Warszawie, Uniwersyteckim Szpitalu Klinicznym w Białymstoku, w Szpitalu Specjalistycznym w Chorzowie, w Wojewódzkim Szpitalu Specjalistycznym im. J. Gromkowskiego we Wrocławiu i we Wrocławskim Centrum Zdrowia SP ZOZ) oraz w sześciu organizacjach pozarządowych prowadzących punkty konsultacyjno-diagnostyczne – PKD (w Stowarzyszeniu Społeczny Komitet ds. AIDS w Warszawie, w Fundacji Edukacji Społecznej w Warszawie, w Stowarzyszeniu „FAROS" w Białymstoku, w Górnośląskim Stowarzyszeniu „Wspólnota" w Chorzowie, w Stowarzyszeniu na Rzecz Osób Wykluczonych i Zagrożonych Wykluczeniem Społecznym „Podwale Siedem" we Wrocławiu a także w Stowarzyszeniu „Nadzieja Rodzinie" w Kielcach.

III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

W Polsce statystycznie każdego dnia 2–3 osoby dowiadują się o zakażeniu HIV. Są to zazwyczaj zakażenia, których można uniknąć, stosując odpowiednią profilaktykę. W naszym kraju, podobnie jak na całym świecie, epidemia dotyka głównie osoby młode i bardzo młode (ok. 88% wśród zakażonych HIV stanowią osoby w wieku produkcyjnym 20–49 lat). Zdecydowaną większość (ok. 80%) nowo zakażonych stanowią mężczyźni.

Zapobieganie zakażeniom HIV i leczenie osób chorych na AIDS jest bardzo ważnym zagadnieniem zarówno dla społeczeństwa naszego kraju, jak i bezpośrednio dla każdej osoby zakażonej/chorej oraz jej bliskich. Realizacja opracowanego w tym celu Programu miała na celu zapewnienie:

- osobom zakażonym HIV/chorym na AIDS oraz ich rodzinom – normalnego funkcjonowania w społeczeństwie (dzięki prowadzonemu leczeniu osoby zakażone lub chore mają możliwość zarobkowania i dzięki temu nie są dodatkowym obciążeniem dla swoich bliskich),
- społeczeństwu – całościowej i rzetelnej informacji o przyczynach i skutkach występowania zakażeń i zachorowań (profilaktyka jest zawsze tańsza od leczenia farmakologicznego).

Realizacją Krajowego Programu kieruje Minister Zdrowia, a koordynacja działań została powierzona Krajowemu Centrum, które odpowiada za opracowanie wieloletniego harmonogramu realizacji celów wskazanych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 lutego 2011 r., a także za koordynację i nadzór nad realizacją całości Programu. Jego poprzednie edycje obejmowały lata 1996–1998, 1999–2003, 2004–2006 oraz 2007–2011.

Wysokość środków wydatkowanych na realizację zadań Krajowego Programu przez wszystkie uczestniczące w nim podmioty wyniosła 276,4 mln zł w 2012 r. oraz 290,8 mln zł w 2013 r.

SYNTEZA

Kontrola NIK ujawniła daleko idące zaniedbania w zakresie finansowania działań profilaktycznych zmierzających do ograniczenia rozprzestrzeniania się wirusa HIV w Polsce. Skutkuje to ciągłym wzrostem liczby przypadków nowych zakażeń w kolejnych latach począwszy od 2008 r. i wzrostem kosztów zakupu leków ponoszonych przez budżet państwa.

Należy jednocześnie podkreślić, że każda osoba zakażona (chora) obejmowana jest opieką i wsparciem, polegającym na zapewnieniu bezpłatnego dostępu do leków i poradnictwa.

Skuteczność działań podejmowanych w ramach Programu obniżały także wykryte przez NIK przypadki zaniechania zgłaszania nowych zakażeń służbom sanitarnym, które wskazują na istnienie ryzyka wystąpienia analogicznych zaniechań i błędów w działalności placówek nieobjętych niniejszą kontrolą, co może mieć wpływ na skuteczność zapobiegania rozprzestrzeniania się wirusa HIV w Polsce.

Mimo że kolejne edycje Krajowych Programów Zapobiegania Zakażeniom HIV i Zwalczania AIDS realizowane są od 1996 r., w dalszym ciągu bardzo wysoki jest odsetek osób zakażonych, które nie zostały zdiagnozowane i objęte leczeniem. Jest on szacowany na 70% populacji osób zakażonych (ok. 16 tys. osób). Stan taki był – zdaniem NIK – efektem skoncentrowania Programu na leczeniu już zdiagnozowanych przypadków i przypisania mniejszej wagi działaniom profilaktycznym, w tym propagowaniu możliwości skorzystania z bezpłatnych i anonimowych testów diagnostycznych i podjęcia leczenia w przypadku ich pozytywnego wyniku. Podejście to znalazło wyraz w strukturze wydatków na realizację Programu, z których w 2013 r. mniej niż 2% służyło finansowaniu profilaktyki, a ponad 98% przeznaczano na prowadzenie leczenia antyretrowirusowego (ARV). Według danych Krajowego Centrum za 2014 r. proporcja ta nie uległa istotnej zmianie. Nie udało się przy tym obniżyć tempa rozprzestrzeniania się wirusa HIV w Polsce, bowiem w okresie od 2008 r. do 2014 r. nastąpiło ponad dwukrotne zwiększenie się liczby osób zakażonych wirusem HIV. Związany z tym wzrost nakładów na leczenie ARV nie powinien przesłonić znaczenia działań profilaktycznych, których finansowanie nie może być lekceważone.

Do mierzenia efektów realizacji Krajowego Programu – w tym także profilaktyki – przyjęte zostały wyłącznie wskaźniki ilościowe, które zdaniem NIK nie pozwalają na ocenę długofalowej skuteczności podjętych działań, a przez to także na rzetelną ocenę całości uzyskanych efektów, w tym efektów uzyskanych w ramach celów szczegółowych dotyczących zapobiegania zakażeniom HIV. Ustalone dla działań profilaktycznych wskaźniki ilościowe (liczba kampanii, liczba podmiotów realizujących zadanie, liczba programów/inicjatyw, liczba odbiorców) nie umożliwiają rzetelnego ustalenia, czy i jak zmienił się poziom wiedzy społeczeństwa na temat HIV/AIDS lub jak zmieniają się postawy społeczeństwa wobec tego zjawiska i osób zakażonych/chorych. Według NIK, rzetelne zbadanie skuteczności podejmowanych działań w tym zakresie umożliwić może wyłącznie pomiar jakościowy z wykorzystaniem wystandaryzowanych metod.

Pozytywnym efektem realizacji Krajowego Programu jest niewątpliwie to, że każdy pacjent z potwierdzonym zakażeniem wirusem HIV zostaje objęty leczeniem zapewniającym bezpłatny dostęp do leków antyretrowirusowych, a zainteresowane osoby mogą skorzystać z bezpłatnego i anonimowego testu diagnostycznego w kierunku zakażenia wirusem HIV. Krajowe Centrum ds. AIDS, będące koordynatorem realizacji Programu, organizowało ogólnopolskie kampanie medialne, programy edukacyjne i szkolenia dla różnych grup docelowych (np. lekarze, nauczyciele, młodzież), zapewniło zakup wymaganej ilości niezbędnych leków ARV i testów na nosicielstwo HIV, aktywnie włączyło się w proces powoływania na poziomie wojewódzkim zespołów do spraw realizacji Programu, zapewniło także monitorowanie działań podejmowanych w ramach Krajowego Programu i było aktywne na forum międzynarodowym (udział w sympozjach, konferencjach, szkoleniach, grupach eksperckich, projektach badawczych).

W toku kontroli trzech podmiotów prowadzących ośrodki referencyjne (60% placówek prowadzących leczenie ARV objętych kontrolą i 13% spośród wszystkich takich placówek w całym kraju) stwierdzono istotne nieprawidłowości polegające na niewywiązywaniu się lekarzy z obowiązków określonych w art. 27 ust. 1 ustawy o zakażeniach. W dwóch jednostkach kontrolowanych nie przekazywano zgłoszeń o stwierdzonych zakażeniach HIV podmiotowi właściwemu, a w jednym podmiocie zgłoszeń dokonano z naruszeniem terminu ustawowego.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Ustalenia kontroli uzasadniają podjęcie przez Krajowe Centrum, w porozumieniu z Ministrem Zdrowia, działań mających na celu:

- zwiększenie w kolejnych latach udziału środków przeznaczanych na profilaktykę w ogólnej kwocie wydatków ponoszonych na zadania Krajowego Programu, co wynika z faktu, że zapobieganie zakażeniom i chorobom zakaźnym jest tańsze niż leczenie;
- wypracowanie i wdrożenie metod umożliwiających także jakościowy pomiar efektów uzyskiwanych w toku realizacji poszczególnych celów Krajowego Programu, aby finansowanie zadań ze środków publicznych było powiązane z pozyskiwaniem wiedzy o skuteczności podjętych działań;
- umożliwienie zatwierdzenia kolejnego pięcioletniego harmonogramu realizacji Krajowego Programu przez Radę Ministrów w terminie pozwalającym podmiotom zobowiązanym do realizacji ww. Programu opracować i przekazać Krajowemu Centrum harmonogramy roczne na pierwszy rok obowiązywania ww. kolejnego harmonogramu pięcioletniego, zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie Krajowego Programu.

INNE

Ponadto, ustalenia kontroli wskazują, że uzasadnione jest podjęcie przez Głównego Inspektora Sanitarnego działań mających na celu sprawdzenie w skali kraju sposobu realizacji przez lekarzy obowiązków dotyczących zgłaszania zakażeń wirusem HIV wynikających z art. 27 ust. 1 ustawy o zakażeniach.

Dostępność świadczeń nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej

Departament Zdrowia

P/13/129

CEL OGÓLNY

Ocena działań podejmowanych w celu zapewnienia wszystkim uprawnionym dostępu do nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej.

ZAKRES PODMIOTOWY

Skontrolowano 32 jednostki, w tym: siedem oddziałów wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia, 17 świadczeniodawców, dla których podmiotem tworzącym są jednostki samorządu terytorialnego, 8 świadczeniodawców będących przedsiębiorcami. W ramach kontroli zasięgnięto informacji w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK m.in. w Centrali NFZ (dotyczących organizacji i funkcjonowania NiŚOZ oraz kosztów udzielania świadczeń NiŚOZ w całym kraju).

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Podstawą udzielania świadczeń nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych przez Fundusz jest odrębna umowa zawarta w tym zakresie z podmiotami leczniczymi (świadczeniodawcami). Świadczenia nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej należą do zakresu świadczeń podstawowej opieki zdrowotnej i finansowane są ze środków przeznaczonych na POZ.

Wyniki kontroli funkcjonowania systemu ratownictwa medycznego wykazały, że znaczna część pacjentów, którzy zgłaszali się do szpitalnych oddziałów ratunkowych (SOR) działających w strukturze szpitali lub wzywali zespoły ratownictwa medycznego (ZRM), nie znajdowała się w stanie zagrożenia zdrowotnego (a więc nie kwalifikowali się do udzielenia im świadczeń ratowniczych). Skala tego zjawiska była bardzo duża; w SOR, w skrajnych przypadkach, dotyczyło ono nawet 80% wszystkich zgłaszających się pacjentów, a w odniesieniu do ZRM – 30%. Osobom tym powinny być udzielone świadczenia w ramach podstawowej opieki zdrowotnej, poradni specjalistycznych lub nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej (NiŚOZ). Nocna i świąteczna opieka zdrowotna to świadczenia w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej udzielane w przypadku nagłego zachorowania lub nagłego pogorszenia stanu zdrowia świadczeniobiorcy, które nie jest stanem nagłym, od poniedziałku do piątku w godzinach od 18.00 do 8.00 dnia następnego oraz w soboty, niedziele i inne dni ustawowo wolne od pracy w godzinach od 8.00 do godziny 8.00 dnia następnego.

SYNTEZA

System Nocnej i Świątecznej Opieki Zdrowotnej umożliwiał pacjentom uzyskanie podstawowej pomocy medycznej w godzinach nocnych oraz w dni świąteczne.

Warunki realizacji świadczeń NiŚOZ, w większości kontrolowanych podmiotów leczniczych, były zgodne z ofertą w zakresie dotyczącym wymagań lokalowych oraz wyposażenia w niezbędny sprzęt i aparaturę medyczną. Zapewniono informację dla pacjentów o miejscu i czasie udzielania świadczeń, a 76% ankietowanych pacjentów dobrze oceniło dostępność najbliższego miejsca ich udzielania pod względem możliwości komunikacji z miejscem zamieszkania. Ponadto, w związku ze zmianą zasad organizacji udzielania świadczeń znoszącą rejonizację, pacjenci od 1 marca 2011 r. mogli korzystać z pomocy lekarskiej i pielęgniarskiej w dowolnym punkcie nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej. Świadczenia NiŚOZ udzielone w trybie ambulatoryjnym stanowiły od 80% do 95% wszystkich udzielonych porad. W dni powszednie po świadczenie zgłaszało się przeważnie od 4 do 20 pacjentów, a w dni wolne od pracy – od 30 do 200 osób.

Skuteczność działania NiŚOZ obniżały jednak stwierdzone przez NIK istotne nieprawidłowości, z których część stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa zdrowotnego pacjentów i powinna być szybko wyeliminowana. Większość świadczeniodawców (60% objętych kontrolą) w ogóle nie wykonywała badań laboratoryjnych i RTG u pacjentów korzystających ze świadczeń NiŚOZ. Niektórzy świadczeniodawcy (36% objętych kontrolą) nie zapewnili gotowości do udzielania świadczeń NiŚOZ w miejscu ich udzielania przez wymaganą dla danego obszaru zabezpieczenia liczbę zespołów lekarsko-pielęgniarskich lub nawet nie powołali w ogóle takich zespołów. Wśród lekarzy udzielających świadczeń NiŚOZ brakowało odpowiedniej liczby pediatrów, mimo iż znaczny odsetek pacjentów korzystających ze świadczeń NiŚOZ stanowiły dzieci.

Liczba miejsc udzielania świadczeń NiŚOZ była porównywalna z okresem przed 1 marca 2011 r. Świadczeń tych, w większości przypadków (90%), udzielali ci sami świadczeniodawcy. Na poprawę dostępności wpłynęło natomiast zniesienie rejonizacji dla pacjentów.

Lokalizacja miejsc udzielania świadczeń (w przychodniach, szpitalach, stacjach pogotowia ratunkowego) nie stanowiła bariery dla 76% ankietowanych pacjentów. Trudności z dotarciem do nich dotyczyły głównie pory nocnej. Większość kontrolowanych świadczeniodawców (68%) umieściła informację o zasadach organizacji i warunkach udzielania świadczeń NiŚOZ na zewnątrz i wewnątrz budynku. Stwierdzono pojedyncze przypadki nieprawidłowości w zakresie organizacji i wyposażenia miejsc udzielania świadczeń.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

NIK wnosiła do Oddziałów Wojewódzkich NFZ głównie o zapewnienie zachowania należytej staranności w trakcie prowadzonych postępowań konkursowych mających na celu wyłonienie świadczeniodawców udzielających świadczeń NiŚOZ oraz zwiększenie nadzoru nad organizacją i realizacją świadczeń NiŚOZ przez świadczeniodawców.

INNE

Ponadto w wystąpieniach skierowanych do świadczeniodawców NIK wnosiła m.in. o:

- zapewnienie w miejscu udzielania świadczeń NiŚOZ gotowości do ich udzielania w wymaganej liczbie zespołów lekarsko-pielęgniarskich;
- terminowe zgłaszanie do NFZ zmian personelu udzielającego świadczeń NiŚOZ;
- wyeliminowanie przypadków nakładania się czasu dyżurów lekarzy w różnych jednostkach organizacyjnych świadczeniodawcy;
- zwiększenie nadzoru nad realizacją lekarskich świadczeń NiŚOZ „na wezwanie".

Zapewnienie medycznych działań ratowniczych w województwie małopolskim

Delegatura w Krakowie

P/14/085

CEL OGÓLNY

Ocena organizacji i funkcjonowania medycznych działań ratowniczych w województwie małopolskim, w szczególności zaś zbadanie – czy stworzony system zapewnia właściwe warunki udzielania pomocy w stanie nagłego zagrożenia życia.

ZAKRES PODMIOTOWY

Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie oraz pięciu dysponentów ratownictwa medycznego, z których dwóch prowadziło Skoncentrowane Dyspozytornie Medyczne.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi funkcjonowanie systemu ratownictwa medycznego są ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym i o systemie powiadamiania ratunkowego oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie szczegółowego zakresu medycznych czynności ratunkowych, które mogą być podejmowane przez ratownika medycznego, oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu ratownictwa medycznego.

Szybkość działania jednostek systemu, głównie Zespołów Ratownictwa Medycznego, działających w ramach Państwowego Systemu Ratownictwa Medycznego w Małopolsce, budzi powszechne zastrzeżenia i uwagi. Kontrola zapewnienia medycznych działań ratowniczych w Małopolsce została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Uzasadniały ją zarówno skargi poselskie, jak i liczne doniesienia medialne dotyczące nieprawidłowości w organizacji i funkcjonowaniu ratownictwa medycznego w Małopolsce. Podnoszone zarzuty dotyczyły przede wszystkim opóźnień dojazdu karetek; wskazywano w nich, że problemy funkcjonowania ratownictwa wynikają z centralizacji zarządzania ZRM w Małopolsce od 2011 r., polegającej na zastąpieniu dotychczasowych 20 dyspozytorni medycznych dwoma, zlokalizowanymi w Krakowie i Tarnowie.

SYNTEZA

NIK oceniła pozytywnie działania organizacyjne i nadzorcze Wojewody Małopolskiego dotyczące systemu ratownictwa medycznego. Mieszkańcom województwa małopolskiego zapewniono warunki udzielania pomocy przez wykwalifikowany personel medyczny, w możliwie najkrótszym czasie. Zastąpienie dotychczasowych 20 dyspozytorni dwiema, działającymi w Krakowie i Tarnowie, było w ocenie NIK działaniem efektywnym i oszczędnym, sprzyjającym sprawnej koordynacji akcji ratowniczych.

Takie rozwiązanie znacznie ułatwiało szybkie udzielanie pomocy i sprzyjało sprawnemu kierowaniu działaniami ratunkowymi zwłaszcza w przypadku zdarzeń masowych – katastrof i kataklizmów, a także pozwalało na pełne wykorzystanie zasobów systemu. Nadto, skoncentrowanie stanowisk dyspozytorskich w dwóch placówkach – w Krakowie i w Tarnowie – umożliwiło wykorzystanie zaoszczędzonych środków na zakontraktowanie dodatkowych siedmiu ambulansów. Przejęcie zadań od likwidowanych dyspozytorni nie spowodowało negatywnych skutków dla funkcjonowania ratownictwa medycznego.

Skoncentrowane dyspozytornie należycie wykonywały zadania, bezzwłocznie dysponując poszczególne zespoły ratownictwa medycznego na miejsce zdarzenia. Nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli dotyczyły organizacji i działania niektórych zespołów ratownictwa medycznego oraz nieprzestrzegania ustawowego czasu pracy załóg karetek przez świadczeniodawców. Tym samym powstawało potencjalne ryzyko zarówno dla prowadzenia akcji ratowniczych, bezpieczeństwa pacjentów jak i samych ratowników. Jednak w żadnym z badanych przypadków stwierdzone niedociągnięcia nie spowodowały nieudzielenia pomocy.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

- Do Ministra Spraw Wewnętrznych NIK wniosła o zintensyfikowanie działań mających na celu jak najszybsze wprowadzenie w całym kraju jednolitego, kompatybilnego systemu informatycznego, zapewniającego właściwą współpracę między województwami w zakresie dysponowania zespołami ratownictwa medycznego (z dniem 1 stycznia 2015 r. na podstawie art. 24 a ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym za zapewnienie utrzymania oraz obsługę techniczną Systemu Dowodzenia Państwowego Ratownictwa Medycznego odpowiada Minister Administracji i Cyfryzacji).
- Do Ministra Zdrowia o podjęcie, w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych, działań zmierzających do wyłączenia z zakresu kontraktowania dyspozytorni i usytuowania ich w systemie służb publicznych, dla zapewnienia ciągłości działania oraz inwestowania w wyposażenie.

Realizacja zadań „Narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych"

Departament Zdrowia

P/13/130

CEL OGÓLNY

Ocena realizacji wybranych zadań „Narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych" w latach 2009–2013, a w szczególności ocena realizacji Programu przez Ministra Zdrowia, w tym planowanie i wykorzystanie środków budżetowych na wybrane zadania oraz wykonanie wniosków pokontrolnych NIK, ocena prawidłowości wydatkowania środków publicznych przez Centralne i Wojewódzkie Ośrodki Koordynujące profilaktyczne programy zdrowotne (rak szyjki macicy, rak piersi), ocena wydatkowania środków publicznych przez NFZ (własnych) na profilaktyczne programy zdrowotne, ocena realizacji kontraktów zawartych przez świadczeniodawców z NFZ, w tym ocena zgodności danych przedstawionych w ofertach o kwalifikacji kadry i posiadanej aparaturze medycznej ze stanem faktycznym,

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto łącznie 26 jednostek, tj.: Ministerstwo Zdrowia, siedem oddziałów wojewódzkich NFZ; 18 podmiotów leczniczych, w tym: 11 SPZOZ, dla których podmiotem tworzącym są jednostki samorządu terytorialnego (jst); jeden podmiot leczniczy działający w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, której właścicielem jest jst; trzy SPZOZ, dla których podmiotem tworzącym były państwowe uczelnie medyczne; dwa instytuty badawcze, utworzone przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia; jeden podmiot leczniczy utworzony przez Ministra Obrony Narodowej.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Szybki wzrost zachorowań na nowotwory w naszym kraju oraz niezadowalające wyniki leczenia, wymagające podjęcia skoordynowanych działań o charakterze ogólnokrajowym, spowodowały, iż Sejm RP uchwalił ustawę z dnia 1 lipca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Narodowy program zwalczania chorób nowotworowych". Doświadczenia innych krajów wskazywały, że skuteczność działań w tym zakresie można osiągnąć, zapewniając im odpowiednie gwarancje prawne oraz stabilne i wieloletnie źródło finansowania. Ustawą określono zatem zakres zadań podejmowanych na rzecz zwalczania chorób nowotworowych, źródła finansowania, sposób realizacji oraz monitorowania ich skuteczności.

Głównym celem Programu jest zahamowanie wzrostu zachorowań na nowotwory oraz osiągnięcie średnich europejskich wskaźników w zakresie wczesnego wykrywania nowotworów i skuteczności ich leczenia.

SYNTEZA

W ramach programu zwalczania nowotworów wydano w Polsce prawie dwa miliardy złotych, jednak pacjenci wciąż zbyt długo czekają na rozpoczęcie radioterapii, zbyt mało kobiet zgłasza się na mammografię i cytologię, a wskaźniki wykrywania i leczenia nowotworów wciąż znacznie odbiegają od średnich europejskich. Badania przesiewowe wciąż pozostają najskuteczniejszym i niezastąpionym na razie sposobem wczesnego wykrywania i zapobiegania nowotworom. Jednak aby były skuteczne (i opłacalne), na badania musiałoby zgłaszać się co najmniej 70–75% populacji docelowej (zgodnie z zaleceniami WHO i ekspertów Komisji Europejskiej).

Tymczasem w Polsce, pomimo prowadzenia akcji mających zwiększyć liczbę osób zgłaszających się na badania profilaktyczne – odsetek ten w ostatnich latach nie uległ poprawie, a nawet w niektórych województwach zmniejszył się. Nie udało się też osiągnąć zamierzonych wyników w radioterapii. Liczba urządzeń wzrosła, kolejki się skróciły, ale pacjenci wciąż muszą czekać stosunkowo długo na zabieg, a to zmniejsza ich szansę na wyleczenie. NIK uważa, że Minister Zdrowia mógł lepiej wydać powierzone mu pieniądze.

Minister Zdrowia, ustawowo zobowiązany do wykonania Programu, nie zapewnił warunków dla jego skutecznej realizacji. Minister nie dysponował wystarczającymi informacjami o działaniach podejmowanych przez różne podmioty zajmujące się profilaktyką i leczeniem nowotworów, a także nie stworzył efektywnego systemu współpracy i wymiany danych między nimi.

Ponadto w działaniach Ministra Zdrowia stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na: nieokreśleniu wskaźników docelowych, istotnych dla oceny efektów realizacji każdego z badanych zadań; przedstawianiu Radzie Ministrów projektów uchwał dotyczących harmonogramu zadań na kolejny rok budżetowy z opóźnieniem w stosunku do terminu ustawowego. Stwierdzono także prowadzenie postępowań konkursowych i zawieranie umów w drugim i trzecim kwartale roku, co znacznie utrudniało realizację zadań. Nie dokonywano analiz efektywności działań edukacyjno-informacyjnych, mających na celu zwiększenie udziału kobiet w badaniach profilaktycznych. Podejmowano decyzje o dofinansowaniu zakupu sprzętu do radioterapii bez analizy rynku dostawców i oferowanych cen.

Natomiast pozytywnie NIK oceniła działania oddziałów wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia na rzecz zapewnienia dostępu do świadczeń profilaktycznych oraz podmiotów leczniczych wykonujących zadania Programu. Oddziały NFZ i świadczeniodawcy prawidłowo realizowali postanowienia zbadanych umów o udzielanie świadczeń w ramach programów profilaktyki raka szyjki macicy i raka piersi oraz świadczeń w zakresie pozytonowej tomografii emisyjnej.

WNIOSKI POKONTROLNE

Do Ministra Zdrowia NIK wnioskowała o:

- ponowne rozważenie koncepcji organizacji wspólnych zakupów sprzętu i aparatury medycznej do radioterapii za pośrednictwem Zakładu Zamówień Publicznych przy Ministrze Zdrowia;
- dokonanie analizy wykorzystania linii technologicznych do wytwarzania radiofarmaceutyku FDG na potrzeby krajowe w podmiotach, które otrzymały dofinansowanie w ramach NPZChN, i efektywności jego wytwarzania;
- podjęcie działań w celu poprawy jakości danych: statystycznych o aparaturze medycznej, gromadzonych przez Głównego Inspektora Sanitarnego i Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia oraz epidemiologicznych w KRN i w wojewódzkich biurach rejestrów nowotworów, które stanowią podstawowe źródło informacji o zachorowaniach, umieralności i wskaźnikach 5-letnich przeżyć w Polsce i powinny być wykorzystane do oceny efektów zdrowotnych NPZChN.

Do Prezesa NFZ NIK skierowała wnioski dotyczące m.in:

- wprowadzenia w systemach informatycznych zmian umożliwiających gromadzenie i sprawną analizę informacji o wszystkich wykonanych badaniach cytologicznych i mammograficznych w ramach POZ, AOS, lecznictwa szpitalnego i w ramach NPZChN;
- nawiązania współpracy przez OW NFZ z jst w celu koordynacji działań w zakresie programów profilaktyki raka szyjki macicy i raka piersi, a także monitorowania potrzeb zdrowotnych ubezpieczonych i dostępu do tych świadczeń w ramach POZ i AOS;
- uwzględniania w planowanych kontrolach świadczeniodawców POZ problematyki dotyczącej wykonywania badań profilaktycznych;
- zintensyfikowania współpracy OW NFZ z właściwymi konsultantami krajowymi i wojewódzkimi w celu zapewnienia prawidłowej realizacji programu profilaktyki raka szyjki macicy i raka piersi oraz monitorowania jakości tych badań przesiewowych.

Dostępność i finansowanie rehabilitacji leczniczej

Departament Zdrowia

P/13/131

CEL OGÓLNY

Ocena działań Ministra Zdrowia, NFZ i świadczeniodawców w zakresie finansowania i zapewnienia równego dostępu do świadczeń rehabilitacji leczniczej dla osób uprawnionych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Zdrowia, sześć oddziałów wojewódzkich NFZ, 18 podmiotów świadczących usługi lecznicze.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Warunki udzielania i zakres udzielania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych określa ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych wraz z aktami wykonawczymi, w tym rozporządzeniem Ministra Zdrowia z 30 sierpnia 2009 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu rehabilitacji leczniczej.

Począwszy od 1 października 2010 r. postępowanie w sprawie zawarcia i realizacji umowy w rodzaju rehabilitacja lecznicza, a także warunki wymagane od świadczeniodawców zainteresowanych zawarciem umowy oraz warunki dodatkowo oceniane w trakcie postepowania prowadzonego w sprawie jej zawarcia, określone jest w zarządzeniu Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia. Ograniczona dostępność do świadczeń z zakresu rehabilitacji stanowi istotny problem systemu ochrony zdrowia w naszym kraju.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie oceniła rozbudowany i skomplikowany model finansowania przez NFZ rehabilitacji leczniczej, nieuwzględniający podstawowego i najważniejszego miernika procesu rehabilitacji, jakim jest końcowy rezultat interwencji terapeutycznej. W przyjętym systemie kontraktowania i rozliczania przez NFZ świadczeń rehabilitacji leczniczej oparto się na rozliczaniu liczby i poprawności procedur, nie uwzględniając skuteczności i uzyskanych efektów terapii, co oznacza przyzwolenie na sytuację, w której jednakowo płaci się za świadczenia jakościowo dobre i złe.

Warunkiem skutecznej rehabilitacji leczniczej, przyjętym jako kanon polskiego modelu rehabilitacji, jest jej wczesne zapoczątkowanie. Ustalenia kontroli wskazują, że założenie to nie jest w Polsce realizowane. Negatywnie oceniono pogarszającą się dostępność świadczeń rehabilitacyjnych, i to pomimo wzrostu nakładów. Stwierdzono też znaczne zróżnicowanie regionalne w dostępie do świadczeń.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli kluczowym zagadnieniem, bezpośrednio związanym z dokonującymi się w Polsce zmianami demograficznymi, jest podniesienie efektywności i optymalizacja kosztowa obecnego modelu rehabilitacji. Zmiany w systemie rehabilitacji w Polsce powinny objąć zarówno potencjał i rozmieszczenie infrastruktury rehabilitacyjnej, jak i organizację procesu udzielania świadczeń rehabilitacyjnych oraz ich finansowanie, przy zapewnieniu odpowiedniej koordynacji działań.

W Polsce nie wprowadzono prawnych standardów postępowania w rehabilitacji leczniczej, co stanowi istotną barierę w rozwoju nowoczesnej rehabilitacji, charakteryzującej się wysoką jakością i efektywnością leczenia pacjentów ocenianą przy użyciu mierzalnych czynników, skal i testów. Nie zostały uregulowane zasady wykonywania zawodu fizjoterapeuty, co stwarza potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa zdrowotnego pacjentów. Minister Zdrowia nie dokonywał oceny dostępności świadczeń rehabilitacyjnych, do czego był zobowiązany postanowieniami ustawy o świadczeniach zdrowotnych. W okresie objętym kontrolą zmniejszyła się dostępność świadczeń rehabilitacyjnych, i to pomimo systematycznego wzrostu nakładów finansowych na rehabilitację leczniczą (w latach 2010–2013 wzrost ten wyniósł 15%). Rosła liczba osób oczekujących na realizację świadczenia, np. w przypadku pracowni fizjoterapii, na koniec 2011 r., oczekiwało 412.768 osób, a na koniec 2013 było to już 612.988 osób, na oddziałach rehabilitacyjnych odpowiednio: 113.957 i 150.143 osób, a w przypadku ośrodków rehabilitacji dziennej: 31.242 i 49.524 osoby. Spadała liczba komórek organizacyjnych podmiotów leczniczych, w których świadczenia rehabilitacyjne realizowane były bez konieczności oczekiwania, np. w przypadku pracowni fizjoterapii na koniec 2011 r. ich udział wyniósł 19%, a na koniec 2013 jedynie 10%, na oddziałach rehabilitacyjnych odpowiednio: 8% i 4%, a w przypadku ośrodków rehabilitacji dziennej: 33% i 21%.

Wydłużał się również rzeczywisty czas oczekiwania na udzielenie świadczenia, np. w przypadku pracowni fizjoterapii mediana oczekiwania na koniec 2011 r. wynosiła 41 dni, a na koniec 2013 było to już 61 dni, na oddziałach rehabilitacyjnych odpowiednio: 174 i 251 dni, a w przypadku ośrodków rehabilitacji dziennej: 27 i 46 dni.

Występowało duże zróżnicowanie regionalne w dostępie do świadczeń rehabilitacyjnych. Różnice liczby jednostek rozliczeniowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosiły nawet blisko 90%, np. w przypadku lekarskiej ambulatoryjnej opieki rehabilitacyjnej wskaźnik ten w województwach wielkopolskim i lubuskim był o 87% niższy niż w województwie mazowieckim (2011 r.). Analogiczny wskaźnik w przypadku fizjoterapii ambulatoryjnej w województwie zachodniopomorskim był o 53,7% niższy niż w województwie mazowieckim. Podobne zróżnicowanie występowało w innych zakresach rehabilitacji leczniczej. W latach 2011–2013 (31 maja) nastąpił wzrost liczby specjalistów wykonujących zawód w dziedzinach rehabilitacji leczniczej oraz balneologii i medycyny fizykalnej. Wśród personelu medycznego pracującego w placówkach ochrony zdrowia, w latach 2011 i 2012, nastąpił wzrost liczby logopedów oraz fizjoterapeutów i terapeutów zajęciowych z wyższym wykształceniem. Zmniejszyła się za to liczba terapeutów zajęciowych z wykształceniem średnim, techników fizjoterapii oraz techników masażystów. Zauważalne jest przy tym zjawisko terytorialnego zróżnicowania liczby lekarzy rehabilitacji. W województwie łódzkim, podlaskim i mazowieckim było blisko dwukrotnie więcej specjalistów wykonujących zawód w dziedzinie rehabilitacji medycznej, w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców, niż w dolnośląskim, lubuskim i wielkopolskim.

Zdaniem NIK, bieżące monitorowanie stopnia dostępności świadczeń rehabilitacyjnych stanowiłoby dla Ministra Zdrowia źródło informacji niezbędnych przy podejmowaniu decyzji kształtujących politykę zdrowotną państwa (m.in. w zakresie kształcenia kadr medycznych, czy oceny działalności NFZ mającej wpływ na dostępność świadczeń rehabilitacyjnych).

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Minister Zdrowia powinien zapewnić szybkie zakończenie prac w ministerstwie nad projektem ustawy o zawodzie fizjoterapeuty regulującej zasady wykonywania tego zawodu.

Pod adresem Ministra Zdrowia sformułowano wnioski:

- rehabilitacja lecznicza powinna stanowić istotny element spójnego i efektywnie funkcjonującego systemu, obejmującego również rehabilitację społeczną i zawodową. Minister Zdrowia, we współpracy z instytucjami realizującymi zadania związane z różnymi formami rehabilitacji (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, NFZ, PFRON, ZUS, KRUS, firmy ubezpieczeniowe czy organizacje osób niepełnosprawnych), powinien podjąć działania w celu poprawy efektywności funkcjonowania i lepszej koordynacji systemu rehabilitacji w Polsce, obejmującego rehabilitację leczniczą, zawodową i społeczną;
- o dokonywanie bieżącej oceny dostępności świadczeń rehabilitacji leczniczej w konsultacji z samorządami wojewódzkimi;
- o wykorzystywanie informacji o realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego programach dotyczących rehabilitacji leczniczej w bieżących pracach Ministerstwa Zdrowia;
- o zintensyfikowanie nadzoru nad NFZ w celu wyeliminowania ryzyka podejmowania przez NFZ działań sprzecznych z przepisami prawa;
- Minister Zdrowia, w ścisłej współpracy ze środowiskiem medycznym, powinien podjąć działania na rzecz opracowania i wprowadzenia standardów postępowania w rehabilitacji leczniczej, poprzez realizację delegacji ustawowej zawartej w art. 22 ust 5 ustawy o działalności leczniczej.

Kontraktowanie świadczeń opieki zdrowotnej przez Narodowy Fundusz Zdrowia

Delegatura w Krakowie

P/12/145

CEL OGÓLNY

Ocena procesu kontraktowania świadczeń przez NFZ pod względem: zapewnienia optymalnego wyboru świadczeniodawców gwarantujących należytą jakość i dostępność świadczeń opieki zdrowotnej oraz zapewnienia należytego gospodarowania środkami publicznymi.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Zdrowia, Centrala NFZ, oddziały wojewódzkie NFZ (podlaski, śląski, świętokrzyski, wielkopolski, dolnośląski), podmioty lecznicze, które otrzymały kontrakt na udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (26 – 3 publiczne i 23 prywatne).

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Podstawą udzielania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, w 12 z 14 rodzajów świadczeń, jest umowa zawarta między dyrektorem OW NFZ, a świadczeniodawcą wyłonionym w trybie konkursu ofert albo rokowań. Konkurs ofert składa się z części jawnej, w której komisja konkursowa stwierdza między innymi, które oferty spełniają warunki, i części niejawnej, podczas której dokonywany jest wybór oferty, przy czym zgodnie z zapisami ustawy może on być poprzedzony negocjacjami. Ustawodawca nie doprecyzował trybu i zasad prowadzenia negocjacji. Kryteria oceny ofert i skala punktacji są wbudowane w system informatyczny oceny ofert, który na podstawie udzielonych odpowiedzi w ankietach ofertowych automatycznie generuje ranking ofert. Komisja wybiera ofertę przy zastosowaniu kryteriów określonych w art. 147 ustawy o świadczeniach i uszczegółowionych w zarządzeniach Prezesa. Ustawa przewiduje również możliwość przeprowadzenia postępowań dodatkowych (art. 161b). Przeprowadzenie postępowań dodatkowych może nastąpić w przypadku, gdy w wyniku przeprowadzonego postępowania w trybie konkursu ofert zostaną zawarte na rok następny umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej powodujące zmniejszenie dostępu do świadczeń gwarantowanych w danym zakresie. Umowa taka może być zawarta tylko raz i na okres nie dłuższy niż jeden rok.

SYNTEZA

Sposób kontraktowania świadczeń opieki zdrowotnej jest mało przejrzysty, niespójny i nie zapewnia właściwego wykorzystania środków, jakimi dysponuje Narodowy Fundusz Zdrowia. NIK ocenia, że stosowane przez Fundusz procedury kontraktowania świadczeń w badanych rodzajach, tj. lecznictwie szpitalnym (LSZ) i specjalistycznym (AOS), nie zapewniały wyboru świadczeniodawców gwarantujących należytą jakość i dostępność świadczeń.

Kontraktowanie poprzez konkurs ofert w lecznictwie szpitalnym jest działaniem pozornym, ponieważ w jego wyniku praktycznie wszystkie szpitale publiczne zawierają umowę, uzyskując na ogół jednolitą, ogólnopolską cenę za punkt rozliczeniowy, bez względu na jakość proponowanej usługi. W dodatku zajmowanie wysokiego miejsca przez oferenta w rankingu po ocenie pod względem jakościowym, nie daje gwarancji otrzymania pełnego kontraktu, adekwatnego do potencjału szpitala. Konkursowe zasady wyboru świadczeniodawców podczas kontraktowania ambulatoryjnej opieki specjalistycznej są przekreślane przez sposób prowadzenia negocjacji, w wyniku których następuje zmiana rankingu ustalonego w konkursie według kryteriów jakościowych.

Kumulacja postępowań prowadzonych w ostatnim kwartale roku i konieczność podpisania w tym czasie umów ze świadczeniodawcami powodowały liczne nieprawidłowości, zarówno na etapie oceny ofert, jak i negocjacji, skutkujących niejednokrotnie zawarciem kontraktu z podmiotami, które nie gwarantowały odpowiednich warunków realizacji świadczeń.

Nieprawidłowości te polegały głównie na tym, że:
- dyrektorzy oddziałów wojewódzkich odstępowali od ogólnych procedur kontraktowania,
- komisje konkursowe nierzetelnie weryfikowały oferty konkursowe w zakresie deklarowanych warunków wykonywania świadczeń,
- członkowie zespołów negocjacyjnych dokumentowali prowadzenie negocjacji w sposób niepozwalający na odtworzenie ich przebiegu.

W ocenie NIK zarówno duża arbitralność decyzji i działań dyrektorów OW NFZ, jak i nieprzejrzystość negocjacji są czynnikami korupcjogennymi. Nadzór Prezesa NFZ nad kontraktowaniem świadczeń prowadzony poprzez rozpatrywanie odwołań świadczeniodawców i kontrolę w oddziałach Funduszu był niewystarczający.

Nieefektywnie przebiegało rozpatrywanie odwołań, z których ponad 80% załatwiono po upływie ustawowego terminu, a część nawet ponad pół roku po zakończeniu postępowania kontraktowego.

Przystępując do kontraktowania, Fundusz proponował cenę niezwiązaną z rzeczywistym kosztem realizacji świadczeń. Pomimo ustawowego obowiązku, do 2011 r. dane o kosztach świadczeń nie były w Funduszu gromadzone. Brak odniesienia do realnych kosztów zwiększał ryzyko niewłaściwego rozdysponowania środków, jak również mógł mieć wpływ na wykonywanie większej liczby świadczeń bardziej opłacalnych dla świadczeniodawcy, kosztem świadczeń nisko wycenionych. Obowiązująca procedura kontraktowania spowodowała, że świadczeniodawcy dążyli do zawarcia umowy z NFZ nawet na najniższych oferowanych warunkach, w celu utrzymania się bądź wejścia na rynek usług medycznych, licząc również na zwiększenie wartości kontraktu w przyszłości.

Powszechną praktyką było odstępowanie przez oddziały wojewódzkie NFZ od ogólnych procedur, co skutkowało niejednakowym postępowaniem wobec oferentów, a czasem rażącymi nieprawidłowościami. Przede wszystkim: nie przeprowadzano wizytacji u nowych oferentów, odstępowano od sprawdzania powtarzalności zatrudnienia personelu. System informatyczny wspomagający zbieranie i ocenianie ofert nie zapewniał badania wewnętrznej spójności złożonych ofert, a liczne zmiany w oprogramowaniu mogły negatywnie wpływać na sprawny i terminowy przebieg postępowań konkursowych.

Po tzw. konkursach głównych kolejne postępowania (uzupełniające) prowadziły do „do kontraktowania" celowo dobranych świadczeniodawców, którzy odpadli w postępowaniu głównym. Fundusz nie żądał od świadczeniodawców danych o kosztach świadczeń zdrowotnych. Szacowanie wartości jednostki rozliczeniowej (punktu) oraz wycena punktowa poszczególnych świadczeń dokonywane były bez kalkulacji ich kosztów.

Pomimo powyższych trudności wszystkie kontrolowane oddziały zakontraktowały większość świadczeń, co było podstawą do zachowania ich ciągłości i dostępności. Niemniej jednak sposób prowadzenia postępowania kontraktowego, w tym brak przejrzystości stosowanych procedur, nierówne traktowanie świadczeniodawców, brak udokumentowania stanowiska negocjacyjnego, był przedmiotem licznych skarg i powodował uzasadnione niezadowolenie zarówno świadczeniodawców jak i pacjentów, często zdezorientowanych w przypadku konieczności kontynuacji leczenia u nowego świadczeniodawcy.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Do Ministra Zdrowia wystąpiono o rozważenie wprowadzenia regulacji pozwalających Prezesowi Funduszu na bardziej aktywny udział w procesie kontraktowania odbywającym się w oddziałach wojewódzkich NFZ. Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej wyposaża Prezesa Funduszu w kompetencje sprawowania całościowego nadzoru nad realizacją przez oddziały wojewódzkie przypisanych im zadań, jednakże ze względu na swój ogólny, nieskonkretyzowany charakter kompetencja ta nie może być wykorzystywana do ingerowania przez Prezesa NFZ w sposób władczy w postępowania prowadzone przez oddziały wojewódzkie.

Zdaniem NIK, Minister Zdrowia powinien w porozumieniu z Prezesem NFZ podjąć działania w celu:

- wydawania aktów prawnych związanych z procesem kontraktowania świadczeń zdrowotnych w terminach umożliwiających sprawne prowadzenie postępowań konkursowych;
- wprowadzenia rozwiązań organizacyjnych zapewniających sprawne i terminowe przeprowadzanie postępowań konkursowych, a w szczególności zapobiegających ich kumulacji;
- wzmocnienia i konsekwentnego stosowania kryterium jakościowego w ramach procedury kontraktowania świadczeń medycznych oraz zagwarantowanie transparentności prowadzenia negocjacji;
- uzyskania aktualnej wiedzy na temat kosztów wszystkich kontraktowanych świadczeń, która powinna stanowić podstawę ich rzetelnej wyceny.

ZAWIADOMIENIA ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa LOP-4101-01-01/2013 z 28.10.2013. Ujawniono okoliczności wskazujące na to, że pracownicy Śląskiego OW NFZ, którzy byli członkami komisji konkursowych, poświadczali własnoręcznym podpisem swój udział w negocjacjach z oferentami, podczas gdy w rzeczywistości osoby te nie brały udziału w czynnościach negocjacyjnych (art. 271 §. 1 kk). Postępowanie te zostało umorzone, a zażalenie na postanowienie o umorzeniu dochodzenia, wniesione przez Delegaturę NIK w Opolu nie zostało uwzględnione przez Sąd Rejonowy Katowice-Zachód.

Funkcjonowanie systemu krwiodawstwa i krwiolecznictwa

Delegatura w Opolu

P/13/166

CEL OGÓLNY

Ocena systemu zaopatrzenia w krew i jej składniki oraz sposobu ich wykorzystania.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w 18 jednostkach: Ministerstwie Zdrowia, Narodowym Centrum Krwi w Warszawie, Instytucie Hematologii i Transfuzjologii w Warszawie, ośmiu centrach krwiodawstwa i krwiolecznictwa (siedmiu regionalnych centrach krwiodawstwa i krwiolecznictwa – RCKiK oraz Wojskowym Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa) oraz siedmiu podmiotach leczniczych.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Krew i jej składniki są niezastąpionymi i szeroko stosowanymi środkami leczniczymi. W Polsce, w leczeniu pacjentów, stosuje je ponad 80% szpitali, a rocznie przetacza się ok. 1,5 mln jednostek krwi i jej składników. Wobec faktu niewyprodukowania substancji, która by ją w pełni zastąpiła, nadal jedynym sposobem pozyskania krwi jest jej oddawanie przez ludzi.

Ryzyko związane ze stosowaniem krwi i jej składników oraz ich ograniczone zasoby wymagają stworzenia skutecznego nadzoru zarówno nad pozyskiwaniem, przetwarzaniem i magazynowaniem, jak i klinicznym ich stosowaniem. Pacjenci powinni mieć gwarancję, że w przypadkach uzasadnionych stanem zdrowia, otrzymają niezwłocznie bezpieczną krew (poddaną badaniom, właściwie przygotowaną oraz przechowywaną), a dawcy zapewnienie, że ich dar jest właściwie wykorzystywany.

W mediach pojawiają się informacje o okresowych lub regionalnych brakach krwi. Wzrastające zapotrzebowanie na krew i jej składniki powoduje nasilenie problemów z zapewnieniem wystarczającej ilości bezpiecznej krwi. W tej sytuacji niezbędne jest nie tylko dążenie do pozyskania większej ilości krwi, ale także optymalne zagospodarowanie już pozyskanej.

SYNTEZA

Mimo że w latach 2012–2013 osiągnięto samowystarczalność Polski w zakresie zaopatrzenia w krew i jej składniki, to nie zostały w pełni zabezpieczone potrzeby podmiotów leczniczych związane z leczeniem krwią. Jednocześnie zarówno w centrach krwiodawstwa i krwiolecznictwa, jak i podmiotach leczniczych występowały przypadki niepełnego zagospodarowania składników krwi w terminie ich ważności, co wymuszało ich utylizację.

Pomimo tego, że liczba wytwarzanych ogółem składników krwi przewyższała liczbę wydanych do lecznictwa i nie sprowadzano krwi z zagranicy, w 2/3 centrów krwiodawstwa występowały okresowe lub regionalne braki poszczególnych rodzajów składników krwi. W takich sytuacjach szpitale dokonywały niezbędnych zakupów w innych niż zazwyczaj centrach albo odwoływały lub przesuwały zaplanowane zabiegi. Podczas kontroli nie stwierdzono jednak przypadków bezpośredniego zagrożenia dla życia lub zdrowia pacjentów spowodowanego taką sytuacją.

W latach 2010–2013 zwiększała się liczba pacjentów leczonych krwią oraz przeprowadzanych transfuzji, a tym samym wzrastało zapotrzebowanie na ten lek. Po wzroście w latach 2010–2012 liczby donacji, liczby dawców oraz udziału dawców wielokrotnych, w 2013 r. zmniejszeniu uległa liczba krwiodawców oraz udział dawców wielokrotnie oddających krew.

Pozyskanie potrzebnej ilości krwi ograniczały także takie czynniki jak: brak możliwości jej poboru od dawców ze względu na ich stan zdrowia oraz dyskwalifikacje donacji i pozyskanych z nich składników krwi. Udział osób niezakwalifikowanych do oddania krwi wzrósł z 11% w 2010 r. do 15% w 2013 r., a w latach 2010–2013 zdyskwalifikowano i zutylizowano ogółem niemal 607 tys. jednostek oraz preparatów składników krwi. Ponadto pozyskana od dawców krew i jej składniki nie były optymalnie zagospodarowywane zarówno w centrach krwiodawstwa, jak i podmiotach leczniczych.

Nie została osiągnięta samowystarczalność w zakresie produktów krwiopochodnych, co stwarzało ryzyko niezapewnienia stabilności i pewności dostaw takich leków wytwarzanych za granicą, a jednocześnie brak było systemowego rozwiązania zagospodarowania nadwyżek osocza, stanowiącego materiał do produkcji leków krwiopochodnych. Podjęte przez Ministra Zdrowia działania na rzecz wyłonienia podmiotu, który przetwarzałby osocze w Polsce, były nieskuteczne. Ze względu na ograniczone możliwości sprzedaży przez centra krwiodawstwa tego składnika wytwórniom farmaceutycznym, ponosiły one koszty długotrwałego magazynowania niezagospodarowanego osocza, a w wielu przypadkach również koszty jego utylizacji.

Prawidłowo stosowane procedury, w ramach stworzonego przez państwo systemu krwiodawstwa i krwiolecznictwa, minimalizowały ryzyko zagrożenia bezpieczeństwa zdrowia zarówno dawców, jak i biorców krwi, a o jego skuteczności w obszarze bezpieczeństwa świadczy ograniczona liczba niepożądanych reakcji oraz powikłań poprzetoczeniowych. W kontrolowanych jednostkach przestrzegane były warunki pobierania krwi ustalone w obowiązujących przepisach. NIK nie stwierdziła przypadków zakażeń lub śmierci osób w wyniku oddania krwi. Krew i jej składniki pozyskane od dawców, przed ich wydaniem do lecznictwa, każdorazowo poddawane były przez jednostki organizacyjne publicznej służby krwi wymaganym badaniom.

Wprawdzie nie funkcjonował prawidłowo przepływ informacji o dokonywanych dyskwalifikacjach dawców pomiędzy jednostkami organizacyjnymi publicznej służby krwi, ale obowiązujące procedury eliminowały występujące zagrożenia, gdyż każdorazowo wymuszały weryfikację stanu zdrowia dawcy. Centra ponosiły jednak koszty związane z pobraniem i utylizacją krwi od dawców już zdyskwalifikowanych.

Zarówno w centrach krwiodawstwa, jak i w szpitalnych bankach krwi przechowywano składniki krwi w wymaganych dla bezpieczeństwa ich stosowania, poddanych monitorowaniu warunkach oraz w sposób ograniczający ryzyko ich wydania niezgodne z otrzymanym zapotrzebowaniem. O zapewnieniu bezpieczeństwa w tym zakresie świadczy niewielka liczba stwierdzonych powikłań poprzetoczeniowych w stosunku do ilości przetaczanych składników krwi.

„Program zdrowotny Ministra Zdrowia Zapewnienie samowystarczalności Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie krwi, jej składników i produktów krwiopochodnych" realizowany był zgodnie z ustalonym harmonogramem, jednak ograniczone zostały środki, które pierwotnie przewidywano na jego realizację, w szczególności w obszarze promocji krwiodawstwa. Z uwagi na brak precyzyjnego zdefiniowania niektórych mierzalnych parametrów, jak też zakładanych do osiągnięcia efektów tego programu, ograniczona została możliwość monitorowania jego rezultatów i oddziaływania, tj. uzyskania obiektywnej i weryfikowalnej informacji o pozytywnych zmianach, które powinny nastąpić w związku z dotychczasową jego realizacją.

DOBRE PRAKTYKI

- Współpraca centrów krwiodawstwa i krwiolecznictwa przy propagowaniu krwiodawstwa z lokalnymi stowarzyszeniami, przedsiębiorstwami i mediami w celu zwiększenia liczby dawców krwi.
- Stosowanie w RCKiK Opole systemu powiadamiania dawców o potrzebie pozyskania krwi określonej grupy poprzez sms-y i kontakt telefoniczny z dawcami ją posiadającymi. Umożliwiło to bardziej racjonalne pozyskiwanie krwi oraz dostosowanie poziomu zaopatrzenia do aktualnego zapotrzebowania szpitali. W tym RCKiK rejestrowano także rozmowy telefoniczne dotyczące zamówień krwi i jej składników, w celu uniknięcia pomyłek oraz rozstrzygnięcia ewentualnych sporów w tym zakresie, a stosowany system informatyczny uniemożliwiał wydanie składnika krwi po terminie jego ważności. Pomieszczenia przeznaczone dla dawców objęte zostały systemem monitoringu, poprzez który lekarz przebywający w gabinecie badań dawców monitorował ruch dawców w jednostce, proces dezynfekcji zgięcia łokciowego przed donacją oraz proces pobierania krwi, a także samopoczucie dawcy podczas i po zabiegu. Umożliwiało to szybkie podjęcie działań przez lekarza w przypadku reakcji niepożądanych u dawców.
- W Krakowskim Szpitalu Specjalistycznym w wyniku analiz oraz m.in. dzięki zakupowi dwóch aparatów do odzyskania krwi z pola operacyjnego i wprowadzeniu programu operacji pacjentów bez użycia krwi, następowało systematyczne zmniejszanie liczby zakupywanych jednostek składników krwi z 19,9 tys. w 2010 r. do 12,4 tys. w 2013 r.
- Szpital Wojewódzki w Suwałkach nie prowadził banku krwi, bo był w nią zaopatrywany na bieżąco przez Oddział Terenowy centrum krwiodawstwa w Suwałkach, który funkcjonował w budynku tego szpitala. Umożliwiło to optymalizację wykorzystania krwi i jej składników w szpitalu, ponieważ nie wymagało gromadzenia zapasów i nie powodowało strat w przypadkach braku potrzeby ich wykorzystania. Opracowano tam i stosowano protokół przetaczania składników krwi, zawierający kompleksowe informacje o przeprowadzonej transfuzji m.in. nazwę i ilość przetoczonego składnika krwi, numer donacji, godziny rozpoczęcia i zakończenia przetoczenia poszczególnych jednostek składników krwi, opis stanu pacjenta przed w trakcie przetoczenia i po transfuzji, dane identyfikujące osobę odpowiedzialną za transfuzję oraz osobę wykonującą zabieg.
- W ZOZ w Busku-Zdroju do wykorzystania składników krwi w terminach ich ważności przyczyniły się analizy poziomu ich zużycia oraz zaopatrywanie banku krwi w oparciu o średnie tygodniowe zużycie, liczbę planowanych zakontraktowanych zabiegów i ich specyfikę oraz wydawanie w pierwszej kolejności składników krwi o najkrótszym terminie ważności.
- Prawidłowa działalność komitetu transfuzjologicznego w Tomaszowskim Centrum Zdrowia, a w szczególności dokonywane analizy wskazań do przetoczenia składników krwi na oddziałach szpitalnych i analizy zużycia składników krwi oraz współpraca lekarzy z oddziałów szpitalnych z personelem pracowni serologii transfuzjologicznej, przyczyniły się do ograniczenia ilości utylizowanych składników krwi.

- Aby ograniczyć ryzyko pomyłki przy wydaniu krwi i jej składników dla danego podmiotu, w RCKiK Białystok krew wydawano wyłącznie osobom wyposażonym przez RCKiK w specjalne karty identyfikacyjne. System identyfikacji zapobiegał omyłkowemu wydaniu krwi lub jej składnika do innego szpitala. Ponadto w umowach z podmiotami leczniczymi zawarto zastrzeżenie, że w przypadku braku zgodnej grupowo krwi lub jej składnika centrum może wydać inną krew lub jej składniki, zgodnie z obowiązującymi zasadami krwiolecznictwa, jednak dopiero po uzyskaniu zgody lekarza odpowiedzialnego za transfuzję.
- W RCKiK Łódź, w umowach z podmiotami leczniczymi, ustalono zastrzeżenie prawa odmowy wydania składników krwi osobie nieprzeszkolonej w zakresie transportu krwi oraz gdy transport nie spełnia warunków określonych w Medycznych zasadach pobierania krwi, oddzielania jej składników obowiązujących w jednostkach organizacyjnych publicznej służby krwi.
- W RCKiK Kalisz pracownicy Pracowni Ekspedycji po otrzymaniu zapotrzebowania indywidualnego na KKP sprawdzali w okresie od 1 do 2 tygodni wstecz, czy dla danego pacjenta zapotrzebowano wcześniej ten składnik krwi. W przypadku wcześniejszych wydań sprawdzana była zgodność grupy krwi w zapotrzebowaniach. Ograniczało to ryzyko realizacji nieprawidłowo sporządzonego zamówienia.
- W SP ZOZ w Kępnie po zakończeniu kontroli NIK, Komitet Transfuzjologiczny opracował formularz dokumentujący przekazanie pacjentowi informacji o ryzyku i korzyściach wynikających z leczenia krwią i jej składnikami oraz uzyskanie zgody na zabieg przetoczenia, który został wdrożony do stosowania na oddziałach szpitalnych.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

Do Ministra Zdrowia o:

- opracowanie i wdrożenie mechanizmów koordynacji gospodarowania krwią i jej dystrybucji pomiędzy centrami krwiodawstwa i krwiolecznictwa posiadającymi niedobory lub nadwyżki określonych składników krwi, które umożliwiałyby realizację zapotrzebowań szpitali oraz optymalizację ich wykorzystania w skali całego kraju;
- wprowadzenie systemowych rozwiązań zagospodarowania posiadanych przez Polskę nadwyżek osocza, jako strategicznego surowca do wytwarzania produktów krwiopochodnych;
- zapewnienie instrumentów pełnej i rzetelnej identyfikacji przez centra krwiodawstwa i krwiolecznictwa pracowni serologii lub immunologii transfuzjologicznej, które winny być objęte nadzorem merytorycznym;
- określenie w obowiązujących przepisach definicji ciężkiego niepożądanego zdarzenia oraz ciężkiej niepożądanej reakcji.
- doprecyzowanie zakresu danych, które winny być gromadzone w krajowym rejestrze dawców krwi;
- ustalenie obowiązków jednostek organizacyjnych publicznej służby krwi w zakresie dotyczącym przekazania wymaganych danych i przygotowania sprawozdań dla Komisji Europejskiej;
- prawna regulacja obowiązków i sposobu zapewniania przez centra krwiodawstwa i krwiolecznictwa identyfikacji składników krwi;
- precyzyjne określenie definicji rzadkich grup krwi, których posiadanie uprawnia honorowych dawców krwi do otrzymania ekwiwalentów pieniężnych za oddaną krew;
- określenie właściwości sprawowania nadzoru specjalistycznego nad krwiolecznictwem przez centra krwiodawstwa i krwiolecznictwa funkcjonujące w trzech resortach, w celu ograniczenia ryzyka niezapewnienia nadzoru lub dublowania czynności nadzorczych w podmiotach leczniczych i pracowniach serologii przez regionalne centra krwiodawstwa i krwiolecznictwa, Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Wojskowe Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa;
- zapewnienie pełnej transpozycji do polskiego prawodawstwa obowiązków wynikających z dyrektyw Unii Europejskiej 2002/98/WE, 2004/33/WE, 2005/62/WE.

Do Ministra Edukacji Narodowej o wprowadzenie zagadnień z zakresu krwiodawstwa do podstawy programowej w IV etapie edukacyjnym.

SYSTEMOWE

Do Rady Ministrów o:

- podjęcie działań na rzecz wdrożenia skutecznych rozwiązań zmierzających do uzyskania przez Polskę samowystarczalności w zakresie produktów krwiopochodnych;
- zapewnienie, aby potrzeby systemu ochrony zdrowia na produkty krwiopochodne pokrywane były w pełni przez leki produkowane z osocza pobranego od polskich dawców krwi.

Do Ministra Zdrowia o rzetelną identyfikację potrzeb dawców, umożliwiającą dostosowanie warunków poboru krwi do oczekiwań tych osób, aby utrzymać na co najmniej dotychczasowym poziomie liczbę honorowych dawców systematycznie oddających krew.

Do Ministra Obrony Narodowej o zapewnienie warunków działania Wojskowego Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa, umożliwiających uzyskanie zezwolenia Głównego Inspektora Farmaceutycznego na pobieranie krwi w celu wytwarzania produktów krwiopochodnych i zagospodarowanie nadwyżek osocza.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Do dnia sporządzenia informacji o wynikach kontroli zostało skierowane jedno zawiadomienie o ujawnieniu okoliczności wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Realizacja świadczeń zdrowotnych w zakresie leczenia uzdrowiskowego, finansowanych przez Śląski Oddział Wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia

Delegatura w Katowicach

P/13/146

CEL OGÓLNY

Ocena procesu kontraktowania, rozliczania i realizacji świadczeń zdrowotnych w zakresie leczenia uzdrowiskowego, finansowanych przez Śląski Oddział Wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia (ŚOW NFZ) oraz ocena realizacji przez gminy uzdrowiskowe zadań własnych związanych z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska i spełniania przez świadczeniodawców warunków wymaganych do udzielania tych świadczeń.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w ŚOW NFZ, dziewięciu zakładach lecznictwa uzdrowiskowego oraz w siedmiu gminach uzdrowiskowych.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Istotą leczenia uzdrowiskowego i rehabilitacji uzdrowiskowej jest oddziaływanie na stan zdrowia pacjenta przede wszystkim przy wykorzystaniu naturalnych surowców leczniczych (lecznicze wody mineralne, peloidy i gazy) i właściwości leczniczych klimatu. Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym szczegółowo określa m.in. ich definicję oraz zasady potwierdzania ich właściwości leczniczych. W zarządzeniach Prezesa NFZ określono warunki do spełnienia przez świadczeniodawców biorących udział w postępowaniu o udzielanie świadczeń lecznictwa uzdrowiskowego.

Lecznictwo uzdrowiskowe ma doniosłe znaczenie, gdyż celem zabiegów medycznych w ramach wykonywanych tam świadczeń jest przywrócenie pacjenta do normalnego funkcjonowania w społeczeństwie (np. po leczeniu szpitalnym lub ambulatoryjnym) lub podtrzymania jego stanu zdrowia (oznacza to niższy koszt dla systemu, niż gdyby proces patologiczny rozwinął się w pełni i niezbędne byłoby leczenie zachowawcze), szczególnie w kontekście zachodzących procesów demograficznych (starzenie się społeczeństwa).

Wartość umów zawartych przez wszystkie oddziały wojewódzkie NFZ w rodzaju lecznictwo uzdrowiskowe wyniosła 548,9 mln zł w 2010 r. i 570,6 mln zł w 2011 r. (w ŚOW NFZ 69,8 mln zł w 2011 r.). Według danych przedstawionych w sprawozdaniach z działalności NFZ za lata 2010 i 2011, w ogólnej liczbie skarg rozpatrywanych w Centrali NFZ i oddziałach wojewódzkich największy odsetek – odpowiednio 62,3% oraz 23,6% – stanowiły skargi na realizację skierowań na leczenie uzdrowiskowe. W łącznej liczbie 1.268 skarg na działalność NFZ, złożonych w 2011 r., największy udział wśród oddziałów wojewódzkich Funduszu stanowiły skargi rozpatrywane przez ŚOW NFZ (257, tj. 20,3%).

SYNTEZA

Śląski Oddział Wojewódzki NFZ w trakcie prowadzonych przez Oddział postępowań konkursowych nierówno traktował oferentów. Ustalając liczbę świadczeń, jakie miały być zakontraktowane u każdego z nich nie kierowano się wyłącznie obowiązującymi w tych konkursach kryteriami, lecz dodatkowo brano pod uwagę warunki inne niż określone przez Prezesa NFZ. Kontrola ujawniła także przypadki, gdy postępowanie konkursowe prowadzono z naruszeniem obowiązujących procedur.

W latach objętych kontrolą ŚOW NFZ wydatkowało 98% środków przeznaczonych na leczenie uzdrowiskowe. Ich niepełne wykorzystanie było wynikiem niezgłoszenia przez pacjentów, czyli okoliczności, na którą Oddział nie miał wpływu. Płatności na rzecz świadczeniodawców były dokonywane terminowo, po uprzedniej weryfikacji przedkładanych przez nich dokumentów rozliczeniowych.

Zakłady lecznictwa uzdrowiskowego prawidłowo realizowały swoje świadczenia oraz rozliczały je w ramach umów zawartych z NFZ. Także gminy uzdrowiskowe wywiązywały się z zadań własnych związanych z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska oraz efektywnym wykorzystaniem środków uzyskiwanych w związku z posiadaniem statusu uzdrowiska.

Nieprawidłowości weryfikacji przez ŚOW NFZ skierowań na leczenie uzdrowiskowe polegały na nieterminowym ich rozpatrywaniu oraz nieterminowym powiadamianiu świadczeniobiorców. Natomiast nieprawidłowości w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego polegały m.in. na: realizacji świadczeń zdrowotnych w oparciu o nienaturalne surowce lecznicze, występowaniu barier architektonicznych w bazie lokalowej i zabiegowej, nierzetelnym prowadzeniu zbiorczej i indywidualnej dokumentacji medycznej, wykonywaniu świadczeń przez personel niezgłoszony do oddziału NFZ.

Stwierdzone nieprawidłowości w gminach uzdrowiskowych polegały m.in. na: wadliwych zapisach w uchwałach dotyczących poboru opłaty uzdrowiskowej oraz pobieraniu jej z naruszeniem obowiązujących przepisów lub zaniechaniu poboru tej opłaty od osób przebywających na leczeniu sanatoryjnym, pobieraniu opłaty od osób zwolnionych z obowiązku jej uiszczenia.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

- Podjęcie przez Ministra Finansów działań mających na celu ujednolicenie w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, sposobu naliczania opłaty uzdrowiskowej oraz zakresu zwolnienia z obowiązku uiszczenia tej opłaty, aby świadczeniobiorcy nie ponosili nieuzasadnionych opłat z tego tytułu.
- Podjęcie inicjatywy w celu umożliwienia zapłaty przez ZUS i KRUS opłaty uzdrowiskowej, do której zobowiązane są osoby skierowane na leczenie na turnusach finansowanych przez te podmioty, gdyż faktycznie instytucje te pokrywają całkowity koszt rehabilitacji leczniczej, łącznie z ww. opłatą.

ZAWIADOMIENIA ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

NIK przygotowuje zawiadomienie do prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa, polegającego na niedopełnieniu obowiązku ochrony danych osobowych stanowiących składnik zbioru tych danych przechowywanych przez kontrolowany podmiot (wypełniając tym samym dyspozycję art. 52 ustawy o ochronie danych osobowych), ujawnionego podczas kontroli w Uzdrowisku „Ustroń".

Warunki leczenia na oddziałach pediatrycznych w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2011–2014

Delegatura w Olsztynie

P/14/096

CEL OGÓLNY

Celem kontroli było dokonanie oceny funkcjonowania opieki szpitalnej dla dzieci i młodzieży w oddziałach dziecięcych w zakresie zapewnienia dostępności do badań, warunków pobytu i leczenia.

ZAKRES PODMIOTOWY

Badania kontrolne przeprowadzono w sześciu szpitalach powiatowych z terenu województwa warmińsko-mazurskiego, w których funkcjonowały oddziały dziecięce. W informacji uwzględniono wyniki kontroli doraźnej R/13/008 „Warunki leczenia na Oddziale Pediatrii i Alergologii Szpitala Powiatowego w Biskupcu w latach 2011–2013".

KONTEKST PRAWNO--EKONOMICZNY

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą, nakłada na szpitale wymóg dostosowania oddziałów dziecięcych do jego wymogów. Z uwagi na koszty i kondycję ekonomiczną szpitali, niektóre jednostki nie podjęły jeszcze takich działań. Nie w pełni też, z tego samego powodu, realizowały zadania określone w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2007–2015 (np. w zakresie podnoszenia standardów leczenia) oraz zapisy Europejskiej Karty Praw Dziecka w Szpitalu (dotyczące zapewnienia warunków pobytu rodziców z dziećmi).

SYNTEZA

Oddziały pediatryczne szpitali powiatowych województwa warmińsko-mazurskiego zapewniły bieżące przyjmowanie pacjentów wymagających hospitalizacji. Występujące okresowo niewielkie kolejki miały charakter organizacyjny i nie powodowały istotnego ograniczenia dostępności do świadczeń medycznych. Dotyczyły one głównie przeprowadzenia badań diagnostycznych, a konieczność oczekiwania wynikała z okresowego spiętrzenia potrzeb dostępu do sprzętu medycznego niezbędnego do wykonania tych świadczeń. Stwierdzono kilka przypadków prowadzenia list oczekujących z naruszeniem zasady przejrzystości dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej.

Negatywnie NIK oceniła wykorzystywanie w procesie udzielania świadczeń sprzętu medycznego, który nie gwarantował zapewnienia bezpieczeństwa pacjentom. Wystąpiły bowiem przypadki udzielania świadczeń z wykorzystaniem urządzeń, które nie posiadały wymaganych przez producentów przeglądów technicznych. W większości skontrolowanych szpitali stwierdzono również nienależyte warunki sanitarno-epidemiologiczne (dotyczyły one np. braku środków czystości, niewłaściwego wyposażenia izolatek oraz nieprawidłowego zabezpieczenia leków) oraz brak wymaganego zabezpieczenia przeciwpożarowego. Programy dostosowania szpitali do przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 26 czerwca 2012 r. sporządzone zostały nierzetelnie, gdyż nie uwzględniały wielu wymaganych rozwiązań technicznych.

Kontrolerzy NIK ujawnili przypadki naruszenia postanowień umów zawartych z NFZ dotyczących udzielania świadczeń, poprzez niezapewnienie w oddziałach dziecięcych wymaganej kadry lekarskiej.

DOBRE PRAKTYKI

- W pięciu jednostkach podejmowano działania mające na celu realizację zapisów Narodowego Programu Zdrowia na lata 2007–2015, związane z podnoszeniem standardów leczenia poprzez m.in. uzyskanie lub planowanie uzyskania akredytacji, wdrożenie programów poprawy jakości oraz prowadzenie badań ankietowych wśród pacjentów.
- W celu operacyjnym nr 13 Narodowego Programu Zdrowia na lata 2007–2015 zapisano, że do końca 2015 r. 85% szpitali obecnie nieposiadających akredytacji przystąpi do ubiegania się o nią, a w konsekwencji do końca 2015 r. 65% szpitali w Polsce będzie posiadało certyfikat akredytacyjny.
- Spośród siedmiu jednostek objętych kontrolą, dwie już posiadały taki certyfikat, zaś dwie inne złożyły wnioski w tym zakresie i oczekiwały na przeprowadzenie audytu akredytacyjnego. Jednostki prowadziły także badania ankietowe pacjentów, a wnioski z nich wykorzystywano w procesie poprawy jakości udzielanych świadczeń.
- W Zespole Opieki Zdrowotnej w Nidzicy w wyniku badań ankietowych zwiększono nadzór nad częstotliwością wymiany pościeli, podjęto działania mające na celu skrócenie czasu oczekiwania na przyjęcie, zwiększono nadzór nad jakością posiłków, a także dostosowano godziny odwiedzin do potrzeb rodziców lub opiekunów dzieci.
- W Szpitalu Powiatowym w Kętrzynie podjęto zaś działania w celu skrócenia czasu oczekiwania na przyjęcie oraz poprawy jakości udzielania przez personel medyczny informacji dotyczących skutków ubocznych leków.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

- Zwiększenie finansowego wsparcia szpitali przez jednostki samorządu terytorialnego.
- Zwiększenie nadzoru Narodowego Funduszu Zdrowia nad realizacją przez szpitale obowiązków w zakresie udzielania świadczeń medycznych zgodnie z zapisami zawartych umów, w szczególności w zakresie zapewnienia kadry lekarzy, a także terminowego przekazywania informacji o liczbie pacjentów oczekujących na przyjęcie oraz średnim czasie oczekiwania.
- Podjęcie działań przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego mających na celu zwiększenie liczby miejsc kształcenia podyplomowego lekarzy pediatrów.

Wykonywanie przez wybrane gminy województwa opolskiego zadań własnych w zakresie ochrony zdrowia

Delegatura w Opolu

P/14/099

CEL OGÓLNY

Ocena realizacji przez wybrane gminy województwa opolskiego zadania własnego obejmującego ochronę zdrowia, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

ZAKRES PODMIOTOWY

Delegatura NIK w Opolu przeprowadziła kontrolę w 6 jednostkach, tj. w 4 urzędach miast i 2 urzędach gmin na terenie województwa opolskiego.

KONTEKST PRAWNO--EKONOMICZNY

Powszechne prawo do ochrony zdrowia gwarantuje art. 68 Konstytucji RP, z którego treści wynikają także określone obowiązki organów administracji publicznej, w tym w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej. Organy te są zobowiązane do takiego zorganizowania sfery wykonawczej w ochronie zdrowia, w której obywatele będą mogli mieć dostęp do świadczeń finansowanych ze środków publicznych, a wykonawcy tych świadczeń będą zobligowani do poszanowania zasady równości w tym dostępie. W ramach prawa do ochrony zdrowia władze publiczne zobowiązane są także do zapobiegania zagrożeniom wywołanym zjawiskami epidemiologicznymi i środowiskowymi oraz podejmowania działań o charakterze profilaktycznym, zapobiegających powstawaniu schorzeń, poprzez kształtowanie w społeczeństwie postaw prozdrowotnych, związanych z aktywnością fizyczną.

W wymienionym obszarze problemem jest brak zdefiniowania zadań gminy w zakresie ochrony zdrowia. W ustawie o samorządzie gminnym jako zadanie własne wskazano sprawy z zakresu ochrony zdrowia, natomiast w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, jako zadanie gminy wskazano zapewnienie równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej. Wątpliwości w tym zakresie może budzić rzeczywisty zakres obowiązków gmin, zwłaszcza w sytuacji, gdy znacząca większość środków przeznaczanych na ochronę zdrowia dystrybuowana jest przez inne podmioty (NFZ, Minister Zdrowia, ZUS). W konsekwencji można zauważyć znaczne zróżnicowanie aktywności gmin w realizacji zadań własnych, jak również brak narzędzi pozwalających na identyfikację rzeczywistych potrzeb mieszkańców w zakresie nieobjętym aktywnością innych podmiotów odpowiedzialnych za ochronę zdrowia.

SYNTEZA

Wyniki kontroli wykazały, że identyfikacja potrzeb zdrowotnych mieszkańców, stanowiąca podstawę rzetelnego planowania przez gminy działań w ramach realizacji zadań własnych w obszarze ochrony zdrowia, była niewystarczająca. Pomimo że kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego podejmowały szereg działań obejmujących m.in. prowadzenie podmiotów leczniczych, a także realizację programów zdrowotnych oraz gminnych programów przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii, to analiza lokalnych potrzeb ograniczała się jedynie do problematyki uzależnień. Tym samym ograniczona była aktywność gmin w zakresie tworzenia (współtworzenia) warunków dla zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej oraz poprawy stanu zdrowia społeczności lokalnej, która koncentrowała się na problemach zdrowotnych, zidentyfikowanych jako istotne w skali globalnej.

Większość objętych kontrolą gmin nie zapewniła swoim mieszkańcom możliwości uzyskania wsparcia, w formach przewidzianych w Harmonogramie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego, co wynikało z braku opracowania i wdrożenia, wymaganych obowiązującymi przepisami, lokalnych programów ochrony i promocji zdrowia psychicznego.

Pomimo braku rzetelnych analiz potrzeb zdrowotnych mieszkańców, działania gmin polegające na prowadzeniu podmiotów leczniczych, jak też realizowaniu programów zdrowotnych, ułatwiały osobom zainteresowanym dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Programy zdrowotne były wdrażane zgodnie z przyjętymi założeniami, a ich rozliczenie w większości przypadków było prawidłowe. Gminy rzetelnie sprawowały nadzór nad podmiotami leczniczymi, w stosunku do których były podmiotem tworzącym, jak też promowały zachowania prozdrowotne.

W objętym kontrolą obszarze, zostały stwierdzone także inne nieprawidłowości, które wynikały z naruszenia obowiązujących przepisów oraz braku należytej rzetelności podejmowanych działań. Polegały one w szczególności na:

- przeznaczeniu części dochodów z tytułu opłat za korzystanie przez przedsiębiorców z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na cele niezwiązane z profilaktyką alkoholową i narkotykową, co było niezgodne z art. 182 (2) ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi;
- zaniechaniu dokonywania wyboru realizatorów gminnych programów zdrowotnych w drodze konkursu ofert, co stanowiło naruszenie art. 48 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych;
- nierzetelnym sporządzaniu wymaganych informacji i sprawozdań, o których mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii oraz art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej i rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 25 sierpnia 2008 r. w sprawie przekazywania informacji o programach zdrowotnych oraz wzoru dokumentu zawierającego te informacje.

DOBRE PRAKTYKI

- W Namysłowie i Opolu został opracowany gminny program ochrony zdrowia psychicznego, ustalający priorytety promocji zdrowia psychicznego, a tylko w Namysłowie zapewniono opracowanie innych lokalnych programów z zakresu ochrony zdrowia psychicznego.
- Wszystkie objęte kontrolą jednostki udostępniały informacje o realizowanych programach zdrowotnych w prasie lokalnej, na stronach internetowych urzędów oraz w formie listów adresowanych imiennie do członków grup docelowych objętych danym programem lub ich rodziców. Ponadto, w Bierawie korzystano w tym celu z tablic informacyjnych rad sołeckich oraz zlecono emisję reklamy radiowej, a Gogolin rozpowszechniała informacje o programie poprzez współpracę z parafiami z terenu gminy. Opole informacje o planowanych programach zdrowotnych rozpowszechniało także poprzez przesyłanie zaproszeń z zamieszczonymi w nich głównymi wytycznymi dotyczącymi danego programu do urzędów i zakładów pracy na terenie miasta. We wszystkich gminach realizacja programów poprzedzona była kampanią edukacyjno-informacyjną obejmującą prowadzenie zajęć lub pogadanek z lekarzami o tematyce związanej z programem.
- We wszystkich jednostkach zapewniono opracowanie i uchwalenie przez organ stanowiący gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, jak również gminne programy przeciwdziałania narkomanii. Z ustaleń kontroli wynika, iż przy tworzeniu tych dokumentów korzystano z opracowań zawierających diagnozę lokalnych problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki uzależnień i przemocy w rodzinie, prowadzono także monitoring aktualnych danych dotyczących zjawiska narkomanii (Opole) i konsultowano treść programów z działającymi na terenie gminy organizacjami społecznymi i stowarzyszeniami.
- Namysłów w najwyższym stopniu realizował obowiązki określone w harmonogramie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego, przyjmując na podstawie uchwały Rady Miejskiej z dnia 26 kwietnia 2012 r. Gminny Program Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2012–2015, w którego treści ustalono także priorytety promocji zdrowia psychicznego, a w załącznikach ujęto inne lokalne programy, w tym: program promocji zdrowia psychicznego, program zapobiegania przemocy w rodzinie, w szkole i w środowisku lokalnym, program informacyjno-edukacyjny sprzyjający postawom zrozumienia i akceptacji oraz przeciwdziałających dyskryminacji osób z zaburzeniami psychicznymi, program zwiększenia dostępności i zmniejszenia nierówności w dostępie do różnych form środowiskowej psychiatrycznej opieki zdrowotnej oraz program poszerzenia, zróżnicowania i unowocześniania pomocy i oparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w zakresie pomocy: bytowej, mieszkaniowej, stacjonarnej, samopomocy środowiskowej. W ramach realizacji celów określonych w przyjętych na podstawie ww. uchwały programach, podejmowano przede wszystkim działania o charakterze edukacyjnym i informacyjnym, organizowano dodatkowe zajęcia dla dzieci i młodzieży, a także specjalistyczne usługi opiekuńcze, a w celu zwiększenia dostępności środowiskowej opieki w zakresie zdrowia psychicznego prowadzono środowiskowy dom samopomocy i warsztaty terapii zajęciowej.
- Dobre praktyki realizowane przez Opole, w zakresie zadań określonych w Narodowym Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego, występowały w następujących formach:
  - upowszechniania informacji na temat zdrowia psychicznego poprzez m.in. działania asystentów rodzinnych Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie (dalej: MOPR), udzielanie porad prawnych i psychologicznych przez Ośrodek Interwencji Kryzysowej oraz edukację rodziców dzieci diagnozowanych przez Poradnię Psychologiczno-Pedagogiczną;
  - zapobiegania zaburzeniom psychicznym poprzez warsztaty, szkolenia, prelekcje, konsultacje dla rodziców i nauczycieli oraz zajęcia edukacyjno-wychowawcze o charakterze prewencyjnym, realizowane przez Zespół Interdyscyplinarny w szkołach;
  - zwiększenia integracji społecznej osób z zaburzeniami psychicznymi poprzez zwiększenie ich udziału w lokalnych imprezach plenerowych oraz aktywizację zawodową tych osób poprzez zatrudnienie siedmiu osób ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności;

- organizowania systemu poradnictwa i pomocy w stanach kryzysu społecznego oraz upowszechnianie różnych form wsparcia poprzez organizację spotkań i specjalistycznego poradnictwa przez Środowiskowy Dom Samopomocy, Ośrodek Interwencji Kryzysowej oraz przy udziale Fundacji Dom Rodzinnej Rehabilitacji dla Dzieci z Porażeniem Mózgowym;
- opracowano poradnik o dostępnych formach opieki zdrowotnej i pomocy społecznej i aktywizacji zawodowej dla osób z zaburzeniami psychicznymi w mieście Opolu, który w dniu 22 stycznia 2014 r. został umieszczony na stronie internetowej Urzędu.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Wszelkie działania obejmujące realizację programów zdrowotnych i innych zadań w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, gminy powinny poprzedzić dokładnym rozpoznaniem stanu zdrowia i potrzeb zdrowotnych mieszkańców, opartym na dostępnych danych i analizie lokalnych uwarunkowań, istotnych i charakterystycznych dla obszaru danej jednostki.

Podtrzymano wniosek sformułowany przez Najwyższą Izbę Kontroli w Informacji o wynikach kontroli realizacji i wykorzystania przez samorządy województw i gmin dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (P/12/165), zgodnie z którym celowe jest przeanalizowanie przez Ministra Zdrowia lub Ministra Finansów projektu przepisów dyscyplinujących jednostki samorządu terytorialnego w wykorzystaniu środków z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

Programy terapeutyczne i lekowe finansowane ze środków publicznych

Departament Zdrowia

P/13/132

CEL OGÓLNY

Ocena skuteczności działań podejmowanych w celu zapewnienia uprawnionym dostępu do innowacyjnych metod leczenia w ramach terapeutycznych i lekowych programów zdrowotnych oraz systemu kontraktowania i finansowania tych świadczeń.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 15 jednostek, w tym: Ministerstwo Zdrowia, Agencję Oceny Technologii Medycznych, Centralę Narodowego Funduszu Zdrowia, cztery oddziały wojewódzkie Narodowego Funduszu Zdrowia, osiem podmiotów leczniczych realizujących terapeutyczne/lekowe programy zdrowotne.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Od dnia 1 lipca 2012 r. programy terapeutyczne zostały zastąpione programami lekowymi, realizującym te same cele, ale podlegającymi innym regulacjom prawnym, określonym w ustawie refundacyjnej. Wprowadzenie tej ustawy miało dostosować polskie prawo do tzw. Dyrektywy Przejrzystości poprzez wprowadzenie bardziej transparentnych mechanizmów ustalania cen leków. Nie mniej ważnym celem wprowadzonych rozwiązań była też racjonalizacja wydatków NFZ na refundację leków. Miało to stworzyć finansowe możliwości wprowadzania nowych, innowacyjnych leków i zwiększenia dostępności tych terapii dla ściśle zdefiniowanej określonymi kryteriami grupy pacjentów. Jedynym programem terapeutycznym, nadal realizowanym, jest program leczenia w ramach świadczenia chemioterapii niestandardowej. Program ten został włączony do świadczeń gwarantowanych z zakresu programów zdrowotnych rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 30 sierpnia 2009 r.

SYNTEZA

Terapeutyczne programy zdrowotne zostały utworzone z myślą o chorych, u których leczenie standardowo stosowanymi lekami nie przyniosło spodziewanych efektów. W ramach tych programów finansowane było kosztowne leczenie innowacyjnymi lekami w niektórych jednostkach chorobowych, najczęściej w onkologii, reumatologii oraz chorobach rzadkich i ultrarzadkich. W sprawie kwalifikowania terapeutycznych programów zdrowotnych do świadczeń gwarantowanych, do końca 2011 r., zastosowanie miały przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w brzmieniu obowiązującym przed wprowadzeniem zmian związanych z wejściem w życie ustawy o refundacji. Zgodnie z tą regulacją,

kwalifikacji dokonywał Minister Zdrowia po uzyskaniu rekomendacji Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych. Przepisy nie określały jednak podmiotów uprawnionych do wnioskowania o wprowadzenie nowoczesnych metod leczenia w danej terapii, trybu składania wniosków, sposobu i terminu ich rozpatrywania. Również Minister Zdrowia nie podjął działań mających na celu ustalenie przejrzystych zasad procedowania tych wniosków, skutkiem czego był niezasadnie długi okres ich rozpatrywania. Opóźniono w ten sposób dostęp pacjentów do nowych technologii medycznych.

Dla objętych kontrolą programów terapeutycznych, okres od dnia złożenia wniosku do wprowadzenia terapii do świadczeń gwarantowanych, poprzez wydanie przez Ministra Zdrowia rozporządzenia, wyniósł od 240 do 950 dni. Okres wydania rekomendacji przez Prezesa AOTM wynosił od 102 do 211 dni od daty otrzymania zlecenia. W 2011 r. w Ministerstwie Zdrowia prowadzono prace nad 22 programami terapeutycznymi. W 16 przypadkach były to programy nowe, w pięciu dodawano do istniejących już programów nowe substancje, a w jednym zmieniano kryteria kwalifikacji pacjentów. W przypadku 13 programów, m.in. z uwagi na wdrożenie nowej procedury, prace zostały wstrzymane. Siedem programów wprowadzono w 2011 r., uzyskując pozytywną ocenę Prezesa AOTM, w tym trzem programom przyznano ocenę pozytywną, lecz warunkową, na okres trzech lat.

Aktualizacja terapeutycznego programu zdrowotnego pn. „Leczenie stwardnienia rozsianego" została wprowadzona w życie po blisko roku i ośmiu miesiącach od daty złożenia wniosku przez Konsultanta Krajowego ds. Neurologii. Dopiero po roku Ministerstwo zleciło wydanie rekomendacji Prezesowi Agencji Oceny Technologii Medycznej. Zwłoka Ministerstwa w podjęciu prac nad aktualizacją tego programu była tym bardziej nieuzasadniona, że wnioskowane zmiany dotyczyły zniesienia kryterium wiekowego ograniczającego dostęp do tych świadczeń.

Zauważalny jest wzrost liczby innowacyjnych substancji leczniczych stosowanych w ramach programów, zwiększającą się liczbę pacjentów korzystających z tej formy leczenia, a także zapewnienie odpowiednich środków finansowych na ich realizację.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości na etapie opracowania, wdrażania i realizacji programów nie miały zasadniczego wpływu na ich dostępność.

Równocześnie NIK zwraca uwagę, że niektóre rozwiązania organizacyjne, przyjęte w celu realizacji przepisów ustawy o refundacji, ograniczały przejrzystość systemu wdrażania i finansowania innowacyjnych produktów leczniczych. Wykorzystanie, w procesie obejmowania refundacją leków, opinii ekspertów, którzy pozostają w konflikcie interesów, oraz przyznanie bardzo szerokich kompetencji niektórym pracownikom Ministerstwa Zdrowia może stanowić zagrożenie dla obiektywizmu podejmowanych decyzji. Natomiast długi okres rozpatrywania niektórych wniosków dotyczących programów terapeutycznych i lekowych opóźniał dostęp pacjentów do nowoczesnych terapii. Wprowadzenie do świadczeń gwarantowanych pięciu nowych i czterech zaktualizowanych programów terapeutycznych w IV kwartale 2011 r., tj. w okresie trwających postępowań konkursowych prowadzonych przez NFZ, bądź już po ich zakończeniu, uniemożliwiło zakontraktowanie tych programów. W konsekwencji procedury objęte tymi programami do 30 czerwca 2012 r. finansowane były w ramach programu „Chemioterapia niestandardowa". Dla pacjenta oznaczało to konieczność ubiegania się o indywidualną zgodę dyrektora oddziału wojewódzkiego Funduszu na sfinansowanie terapii i wydłużało czas oczekiwania na jej rozpoczęcie. NIK zwróciła uwagę na praktykę korzystania przez AOTM z opinii ekspertów zewnętrznych, którzy deklarowali konflikt interesów oraz kumulację kompetencji niektórych pracowników Ministerstwa Zdrowia, którzy podejmowali decyzje na wszystkich etapach procesu refundacji leków, począwszy od rozpatrywania wpływających wniosków, do wydawania, w imieniu Ministra Zdrowia, decyzji administracyjnych, co może stanowić zagrożenie dla przejrzystości i obiektywizmu podejmowanych decyzji. Całkowity budżet Narodowego Funduszu Zdrowia na refundację, na rok 2012 i 2013, został zaplanowany zgodnie z przepisami ustawy o refundacji. Koszty realizacji świadczeń gwarantowanych w zakresie terapeutycznych/lekowych programów zdrowotnych wyniosły: w 2011 r. – 1.561,6 mln zł (97,8% wielkości planowanej), w 2012 r. – 1.886,3 mln zł (88,2% planu), w 2013 r. – 2.177,4 mln zł (91,8% planu). Leczeniem objęto 58,4 tys. pacjentów w 2011 r., 49,2 tys. w I półroczu 2012 r. i 52 tys. w II półroczu 2012 r. oraz 69 tys. w 2013 r.

WNIOSKI POKONTROLNE

NIK wnioskowała o usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, w tym m.in.:

- przestrzeganie terminowości realizacji wniosków o wprowadzenie nowych programów lekowych;
- podjęcie działań organizacyjnych, które umożliwią terminowe przekazywanie rekomendacji Prezesa AOTM;
- wykonywanie pacjentom badań zgodnie z opisami programów lekowych oraz przez personel i podwykonawców wymienionych w umowach zawartych z oddziałem wojewódzkim Funduszu;
- prowadzenie list oczekujących zgodnie z obowiązującymi przepisami;
- skuteczne egzekwowanie od świadczeniodawców realizujących programy lekowe obowiązków sprawozdawczych.

13. Bezpieczeństwo, sprawiedliwość, obronność

Zapewnienie bezpieczeństwa państwa i jego obywateli jest konstytucyjnym zadaniem wyrażonym w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Odpowiedzialność za ten obszar spoczywa zarówno na organach administracji rządowej, jak i samorządowej wszystkich szczebli. Zmiany zachodzące we współczesnym świecie, terroryzm, zmiana układu sił, rozwój nowych technologii, czy katastrofy technologiczne w większym niż kiedykolwiek stopniu mogą zagrażać bezpieczeństwu państw i pojedynczych ludzi. Najwyższa Izba Kontroli zwraca więc w swojej działalności kontrolnej szczególną uwagę na aspekt bezpieczeństwa państwa i jego obywateli.

W dziale administracji Obrona narodowa, NIK przeprowadziła m.in. kontrolę **wsparcia przez Ministra Skarbu Państwa projektów badawczych, rozwojowych i wdrożeniowych dotyczących uzbrojenia i sprzętu wojskowego, realizowanych w spółkach Polskiego Holdingu Obronnego.** Uznając potrzeby udzielenia wsparcia na prowadzenie prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych, Najwyższa Izba Kontroli oceniła za obarczone zbyt dużym ryzykiem objęcie *Umową o wsparcie* trzech projektów, w odniesieniu do których Ministerstwo Obrony Narodowej nie wyraziło konkretnego stanowiska co do zapotrzebowania na uzbrojenie mające być przedmiotem takich prac.

Najwyższa Izba Kontroli uznała za prawidłowe i niezbędne podejmowanie działań mających na celu wspieranie rozwoju krajowego przemysłu obronnego, służących ochronie podstawowych interesów bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Działania takie leżą w interesie rodzimego przemysłu obronnego, a zachodzące w nim zmiany w kierunku rozwijania innowacyjnej myśli techniczno-technologicznej przyczyniają się do postępu i nowoczesności w całej gospodarce.

Treść informacji z kontroli **stanu przygotowania sił i środków Wojsk Specjalnych do działań w powierzonych obszarach odpowiedzialności** oraz **wycofywania z Sił Zbrojnych RP zbędnego uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz jego zagospodarowania** otrzymały status „zastrzeżone".

W dziale administracji Sprawy wewnętrzne, NIK przeprowadziła szereg kontroli badających problematykę szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Były to m.in. kontrole: realizacji przez organy państwa nadzoru nad służbami prowadzącymi czynności operacyjno-rozpoznawcze, poszukiwania osób zaginionych, funkcjonowania straży gminnych i miejskich oraz wykorzystywania przez nie monitoringu wizyjnego czy urządzeń do rejestracji wykroczeń drogowych, funkcjonowania miejskiego monitoringu wizyjnego i jego wpływu na poprawę bezpieczeństwa publicznego, działań Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym. NIK stwierdziła, że **działania podjęte przez Policję przyczyniły się do poprawy bezpieczeństwa na drogach**. Pozytywne efekty przynosi większa liczba policjantów na drogach i liczne akcje prewencyjne. Izba dobrze oceniła organizację i realizację ogólnokrajowych i regionalnych działań prewencyjnych, zwłaszcza wymierzonych przeciwko kierowcom nietrzeźwym i przekraczającym dozwoloną prędkość. Zwiększyła się liczba etatów policyjnych w komórkach ruchu drogowego, dzięki czemu codziennie o 6% więcej funkcjonariuszy pełniło służbę na drogach (wzrost z 3.378 do 3.570 funkcjonariuszy). Policja w najbliższym czasie może poprawić efektywność swych działań, konieczne będzie jednak wyeliminowanie błędów i nieprawidłowości, na które zwróciła uwagę NIK.

Bezpieczeństwo ruchu drogowego w Polsce było przedmiotem specjalnej uwagi Najwyższej Izby Kontroli. Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego opierając się na wynikach czterech kontroli, przeprowadzonych w tym obszarze, opracował megainformację „Bezpieczeństwo ruchu drogowego". NIK stwierdziła, że pomimo występowania szeregu negatywnych czynników zwiększających ryzyko wypadku, stan bezpieczeństwa na polskich drogach się poprawia. Jest to efekt wielu działań podejmowanych przez organy państwa, instytucje naukowe, organizacje pozarządowe, przedstawicieli mediów, a także osoby prywatne. Na przestrzeni ostatnich 10 lat liczba śmiertelnych ofiar wypadków spadła z 5,7 tys. osób rocznie do 3,4 tys. (spadek o 41%), a liczba osób rannych z ponad 64 tys. do 44 tys. (spadek o 31%). Do wyraźnego spadku liczby ofiar śmiertelnych i rannych w wypadkach drogowych, w ocenie NIK, przyczyniły się m.in.: rozbudowa i modernizacja infrastruktury drogowej, rozbudowa systemu nadzoru nad ruchem drogowym, rozwój służb ratowniczych, działania w zakresie zarządzania systemem bezpieczeństwo ruchu drogowego (brd).

Niestety, pomimo podjęcia w ciągu ostatnich 10 lat szeregu działań, polskie drogi wciąż należą do jednych z najbardziej niebezpiecznych w Unii Europejskiej. Ten stan rzeczy jest spowodowany wieloma czynnikami, poczynając od nadal niezadowalającego stanu infrastruktury drogowej (zwłaszcza dróg niższych kategorii), poprzez system szkolenia kierowców, błędy i ograniczenia w działaniach służb odpowiedzialnych za nadzór nad ruchem drogowym, zachowanie uczestników ruchu drogowego, aż po brak skutecznej koordynacji i finansowania działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Do najistotniejszych czynników, które w świetle kontroli NIK przyczyniają się do dużej liczby wypadków, a także mają istotny wpływ na ich skutki lub też utrudniają poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, należy zaliczyć m.in.: stan techniczny i sposób oznakowania dróg w Polsce, funkcjonowanie systemu nadzoru nad ruchem drogowym, przygotowanie uczestników ruchu drogowego, stan techniczny pojazdów, brak powszechnego, spójnego systemu oddziaływania na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Ustalenia przeprowadzonych kontroli wskazują, że istnieje jeszcze spory obszar do wprowadzenia usprawnień, które pozwolą na lepsze wykorzystanie angażowanych sił i środków, a tym samym szybszą poprawę stanu bezpieczeństwa na polskich drogach. Biorąc pod uwagę koszty społeczne i ekonomiczne wypadków drogowych, konieczne jest położenie większego nacisku na ten problem. W ocenie NIK należałoby m.in.:

- powołać na drodze ustawowej krajowy System Zarządzania i Kontroli Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz powierzyć koordynację działań w ramach tego systemu jednemu organowi;
- zapewnić stabilne finansowanie zadań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- przeprowadzić, celem zwiększenia efektywności prowadzonych działań, reorganizację struktur odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemu nadzoru nad ruchem drogowym;
- zbudować system planowania i analizy efektów podejmowanych działań;
- wprowadzić niezbędne zmiany w obowiązujących przepisach;
- zmodernizować infrastrukturę, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań w zakresie brd;
- zwiększyć nadzór nad kwestiami związanymi ze stanem technicznym pojazdów;
- kontynuować działania w zakresie zwiększenia skuteczności działania służb ratowniczych;
- promować właściwe zachowania wśród uczestników ruchu drogowego.

NIK, kontrolując **funkcjonowanie straży gminnych i miejskich,** wykazała nieprawidłowości zarówno w funkcjonowaniu straży, jak i w nadzorze nad nimi. Ustalenia tej kontroli uwzględnione zostały m.in. podczas zmian legislacyjnych w ustawie o strażach gminnych. Izba jako pozytywny przykład dobrych praktyk wskazała współdziałanie straży gminnych i miejskich z instytucjami realizującymi lokalne programy ograniczania patologii społecznych. Straże wspomagały również Policję w akcjach i programach prewencyjnych. Działania takie pozytywnie wpływały na poprawę porządku publicznego na terenach, na których funkcjonowały te wspólne przedsięwzięcia.

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła **prawidłowość realizacji zadań przez straże miejskie i gminne w zakresie wykorzystania urządzeń ujawniających i zapisujących za pomocą technik utrwalania obrazów naruszenia przepisów ruchu drogowego oraz realizację wniosków pokontrolnych po kontroli *Funkcjonowanie straży gminnych (miejskich)***. Wykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego stacjonarnych i przenośnych urządzeń do kontroli prędkości odbywało się wprawdzie zgodnie z obowiązującymi przepisami, jednakże w ocenie NIK brak jest podstaw do stwierdzenia, że ich użycie przyczyniło się do istotnego wzrostu poziomu bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. NIK zwróciła uwagę na fakt, że wybór miejsc ustawienia fotoradarów stacjonarnych nie był poprzedzony rzetelnymi analizami zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.

NIK skontrolowała również **funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego i jego wpływ na poprawę bezpieczeństwa publicznego**. W ostatnich latach w polskich miastach rośnie liczba systemów monitoringu wizyjnego. Równocześnie wątpliwości co do jego funkcjonowania i skuteczności zgłaszają zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich i Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, jak i organizacje pozarządowe. Zwracają oni m.in. uwagę na błędy popełniane przy tworzeniu i prowadzeniu miejskich systemów monitoringu wizyjnego oraz potrzebę wprowadzenia w tym zakresie stosownych regulacji. Objęte kontrolą systemy monitoringu charakteryzowała duża różnorodność pod względem organizacji i funkcjonowania, co mogło wynikać z braku jednolitych regulacji prawnych i standardów prowadzenia monitoringu. Większość ze skontrolowanych gmin posiadała opracowane strategie bezpieczeństwa, w których wskazano główne zagrożenia. Na etapie projektowania systemów rzetelnie dokonywano rozpoznania obszarów do objęcia monitoringiem. NIK odstąpiła od dokonania oceny skuteczności miejskiego systemu monitoringu wizyjnego z uwagi na brak informacji pozwalających na sformułowanie takiej oceny, tj. danych o liczbie i rodzaju zaistniałych zdarzeń na obszarach objętych monitoringiem, przyjętych przez miasta wskaźników/kryteriów oceny stopnia realizacji celów monitoringu. Jedynymi miernikami wskazującymi pośrednio na skuteczność monitoringu są zmniejszające się w niektórych przypadkach koszty usuwania skutków aktów wandalizmu oraz liczba zaobserwowanych za jego pomocą zdarzeń.

Najwyższa Izba Kontroli wniosła o podjęcie przez Radę Ministrów inicjatywy legislacyjnej celem uregulowania w ustawie zasad i warunków prowadzenia obserwacji i rejestracji obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.

Po kontroli **instalowania i wykorzystania przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych**, NIK stwierdziła, że działania Głównego Inspektora Transportu Drogowego w zakresie budowy automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym, w okresie objętym kontrolą, były prawidłowe. Ocena powyższa oparta jest na pozytywnych ocenach: wykorzystania infrastruktury przejętej od GDDKiA oraz Policji do budowy systemu, instalowania nowych urządzeń rejestrujących, opracowania i wdrożenia procedur prowadzenia postępowań wyjaśniających, ochrony danych osobowych uczestników postępowań wyjaśniających.

III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Kontrole **organizacji ruchu na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich**, przeprowadzone na zlecenie NIK przez wojewodów, wykazały wiele nieprawidłowości i uchybień potwierdzających, iż zarządzanie ruchem na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich realizowane jest przez powołane do tego organy z naruszeniem zasad określonych w przepisach, zwłaszcza w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem.

Kontrola NIK potwierdziła, że w Polsce stworzono system **poszukiwań osób zaginionych**. Zadbano o ustawowe uporządkowanie działań podejmowanych w celu ich odnalezienia. Wprowadzone rozwiązania systemowe nie zapewniały jednak w pełni spójnych oraz zawsze adekwatnych działań przy prowadzeniu poszukiwań osób zaginionych, ponieważ w stworzonym systemie poszukiwań wciąż występowały nieprawidłowości.

W dziale administracji Sprawiedliwość NIK skontrolowała **wdrożenie i eksploatację Systemu Dozoru Elektronicznego oraz realizację zadań przez sądowych kuratorów zawodowych w procesie wykonywania kary pozbawienia wolności w tym systemie.** NIK pozytywnie oceniła wprowadzenie do polskiego systemu prawnego Systemu Dozoru Elektronicznego (SDE) jako nieizolacyjnego sposobu wykonania kary pozbawienia wolności. Dozór elektroniczny zapewnia wyższy stopień dolegliwości i kontroli niż dotychczas stosowane środki probacyjne, a zarazem niższy stopień negatywnych konsekwencji wykonania kary niż w przypadku izolacji skazanych.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli pogrupowanych tematycznie:

1. *Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym* (P/13/100/KPB)
2. *Poszukiwanie osób zaginionych* (P/14/042/KPB)
3. *Prawidłowość realizacji zadań przez straże miejskie i gminne w zakresie wykorzystania urządzeń ujawniających i zapisujących za pomocą technik utrwalania obrazów naruszenia przepisów ruchu drogowego oraz realizacji wniosków pokontrolnych po kontroli „Funkcjonowanie straży gminnych (miejskich)"* (D/13/504/ KPB oraz D/13/508/ KPB)
4. *Funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego i jego wpływ na poprawę bezpieczeństwa publicznego* (P/13/154/LLU)
5. *Organizacja i finansowanie przejść granicznych na terenie województwa lubelskiego* (P/14/090/LLU)
6. *Instalowanie i wykorzystanie przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych* (R/13/001/KPB)
7. *Usuwanie przez powiaty pojazdów i prowadzenie parkingów strzeżonych dla tych pojazdów* (P/13/165/LOP)
8. *Zapewnienie bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w górach* (P/13/152/LKR)
9. *Realizacja obowiązków z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa w budynkach użyteczności publicznej w Warszawie* (P/13/182/LWA)
10. *Wdrożenie i eksploatacja Systemu Dozoru Elektronicznego oraz realizacja zadań przez sądowych kuratorów zawodowych w procesie wykonywania kary pozbawienia wolności* (P/13/101/KPB)
11. *Wsparcie przez Ministra Skarbu Państwa projektów badawczych, rozwojowych i wdrożeniowych dotyczących uzbrojenia i sprzętu wojskowego, realizowanych w spółkach Polskiego Holdingu Obronnego* (P/13/059/KGP)

Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym

Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

P/13/100

CEL OGÓLNY

Ocena działań podejmowanych przez Policję w celu zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego, również działań niestandardowych – rozwiązań organizacyjnych i przedsięwzięć godnych spopularyzowania, jako tzw. dobre praktyki.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą zostały objęte 32 jednostki organizacyjne Policji, tj.: Komenda Główna Policji (KGP); Centrum Szkolenia Policji w Legionowie (CSP); Komenda Stołeczna Policji (KSP) oraz podległa jej komenda powiatowa Policji; komendy wojewódzkie Policji (KWP) w Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Rzeszowie, Szczecinie i w Radomiu oraz po 3 wybrane komendy powiatowe/miejskie Policji (KPP/KMP) podległe ww. komendom wojewódzkim.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Zgodnie z ustawą o Policji, Komendant Główny Policji, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, jest centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Do podstawowych zadań Policji należy m.in. ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w ruchu drogowym.

Zasady ruchu na drogach publicznych, w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu; zasady i warunki dopuszczenia pojazdów do tego ruchu; wymagania w stosunku do osób kierujących pojazdami i innych uczestników tego ruchu; wymagania w stosunku do innych uczestników ruchu niż kierujący pojazdami oraz zasady i warunki kontroli ruchu drogowego zostały uregulowane ustawą – Prawo o ruchu drogowym. Na podstawie tej ustawy, Minister Infrastruktury, w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej, określił w drodze rozporządzenia szczegółowe warunki zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem.

Stosownie do przepisów ustawy – Prawo o ruchu drogowym, do zadań Policji należy czuwanie nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach, kierowanie ruchem i jego kontrolowanie.

Na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie Prawo o ruchu drogowym, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji określił, w drodze rozporządzenia, organizację, szczegółowe warunki i sposób wykonywania kontroli ruchu drogowego m.in. przez Policję, jak również szczegółowe warunki udzielania upoważnień do przeprowadzania kontroli ruchu drogowego.

SYNTEZA

Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym koncentrowały się na realizacji przedsięwzięć prewencyjnych, w szczególności na kontroli uczestników ruchu drogowego ukierunkowanej na eliminowanie z udziału w nim kierujących po spożyciu alkoholu oraz karaniu za wykroczenia i przestępstwa. W I połowie 2013 r. liczba wypadków zmniejszyła się w stosunku do I połowy 2012 r. o 10,5%, liczba rannych – o 11,2%, a liczba śmiertelnych ofiar wypadków – o 15,3%.

NIK, uznając, że na powyższy stan rzeczy pozytywny wpływ miały również działania Policji, dostrzega, że stan bezpieczeństwa na polskich drogach jest jednak daleki od oczekiwanego. W 2012 r. śmierć na drogach Unii Europejskiej poniosło ok. 28 tys. osób, z czego aż 13% (3.571 osób) zginęło w Polsce. Na 100 wypadków w Polsce nadal ginie średnio prawie dwa razy więcej osób niż w innych krajach UE.

W działalności Policji NIK oceniła pozytywnie organizowanie, nadzorowanie i realizację działań prewencyjnych na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym; udział jednostek Policji w ogólnopolskich i regionalnych programach prewencyjnych; prowadzenie nadzoru i kontroli działań jednostek Policji i policjantów pionu ruchu drogowego w zakresie bezpieczeństwa na drogach; działania na rzecz zwiększenia liczby etatów policyjnych w komórkach ruchu drogowego w kraju oraz wzrost liczby policjantów pełniących służbę bezpośrednio na drodze.

Ważniejsze nieprawidłowości stwierdzone przez NIK dotyczyły m.in. niewłaściwego przygotowania policjantów ruchu drogowego do realizacji zadań w zakresie umiejętności specjalistycznych oraz niewykorzystywania w działaniach na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym własnego potencjału naukowego (Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, 3 szkół Policji i Centrum Szkolenia Policji w Legionowie). Zastrzeżenie NIK budziło także wyposażenie terenowych jednostek Policji. Było ono niewłaściwe (w stosunku do obowiązujących normatywów, liczby pojazdów, sprzętu techniki policyjnej i umundurowania) w 26 spośród 33 skontrolowanych terenowych jednostek. Kolejne nieprawidłowości to: publikowanie przez Policję nierzetelnych informacji statystycznych na temat liczby zdarzeń drogowych i ich przyczyn, a także w odniesieniu do kolizji drogowych, przetwarzanie przez osoby nieupoważnione, w tzw. szkolnej wersji systemu SEWiK, rzeczywistych danych osobowych, w tym danych wrażliwych, oraz niespójne regulacje dotyczące badania trzeźwości kierowców.

DOBRE PRAKTYKI

NIK, mając na celu propagowanie dobrych praktyk, zwróciła uwagę na niżej przedstawione rozwiązania, których zastosowanie w innych jednostkach Policji może przyczynić się do poprawy efektywności działań na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym:

- usprawnienie składania wniosków w sprawie poprawy stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym – KMP w Toruniu;

- szkolenia dla strażaków OSP w zakresie kierowania ruchem drogowym – KPP w Kartuzach;
- opiniowanie projektów organizacji ruchu „na etapie wstępnym" – KPP w Kozienicach;
- wspólne z zarządcami dróg oględziny miejsc wypadków śmiertelnych – KMP w Tarnowie;
- niestandardowe działania na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego – KPP w Lipsku (w związku z brakiem przebudowy niebezpiecznego miejsca na drodze Komendant skierował do Prokuratury Rejonowej w Lipsku wniosek o rozważenie wszczęcia śledztwa w sprawie o niedopełnienie obowiązków służbowych przez Dyrektora Rejonu GDDKiA Rejon – w Zwoleniu).

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie działań w celu:

- Ustanowienia, z wykorzystaniem dotychczasowych doświadczeń i programów, organu zarządzającego problematyką bezpieczeństwa w ruchu drogowym, odpowiedzialnego za efekty, koordynację i realizację zadań, wyposażonego w prerogatywy i środki niezbędne do realizacji tych zadań.
- Ustanowienia wieloletniego, stabilnego programu finansowania bezpieczeństwa w ruchu drogowym, adekwatnego do przyjętej w Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego „Wizji ZERO zabitych na polskich drogach".

Do Ministra Spraw Wewnętrznych o podjęcie działań w celu:

- Utworzenia ogólnopolskiej bazy danych o zdarzeniach drogowych zawierającej możliwie pełną i precyzyjną informację o ich liczbie, lokalizacji i przyczynach, pozwalającej na dokonanie rzeczywistej analizy stanu bezpieczeństwa na polskich drogach.
- Modyfikacji przepisów w zakresie badania trzeźwości kierujących, aby prewencyjne kontrole trzeźwości dokonywane przez Policję za pomocą wskaźnikowych urządzeń elektronicznych nie budziły wątpliwości prawnych.
- Usprawnienia przekazywania do jednostek Policji informacji o nałożonych na kierujących punktach karnych za naruszenia przepisów ruchu drogowego.
- Zwiększenia nakładów Policji na jej bazę naukowo-dydaktyczną i wyposażenie pionu ruchu drogowego.
- Ustanowienia, zewnętrznego względem Policji systemu monitoringu i ewaluacji jej działań na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Poszukiwanie osób zaginionych

Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

P/14/042

CEL OGÓLNY

Ocena organizacji i wdrożenia przez właściwe organy i instytucje spójnego i skutecznego systemu poszukiwań osób zaginionych, a w szczególności:

- przestrzegania procedur regulujących postępowanie w przypadku zaginięcia osoby oraz identyfikacji NN zwłok;
- metody i formy współpracy pomiędzy Policją, a innymi podmiotami biorącymi udział w czynnościach poszukiwawczych;
- czy przepisy ustawy o Policji umożliwiały skuteczne prowadzenie poszukiwań i czy podejmowano działania zmierzające do wprowadzenia zmian w ustawie o Policji umożliwiających efektywne prowadzenie działań poszukiwawczych;
- skuteczności nadzoru Komendanta Głównego Policji nad jednostkami podległymi w zakresie poszukiwań osób zaginionych;
- wywiązywania się Policji z nałożonych obowiązków w zakresie poszukiwań osób zaginionych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto łącznie 30 jednostek organizacyjnych Policji, tj. Komendę Główną Policji (KGP), Komendę Stołeczną Policji (KSP), Komendę Wojewódzką Policji (KWP) w Gdańsku, 7 komend miejskich, dziesięć komend powiatowych oraz dziesięć komisariatów.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Przez zaginięcie rozumie się zdarzenie uniemożliwiające ustalenie miejsca pobytu osoby zaginionej i zapewnienie ochrony jej życia, zdrowia lub wolności, wymagające jej odnalezienia albo udzielenia pomocy. Wiodącą rolę przy poszukiwaniu osób zaginionych odgrywa w Polsce Policja. Instytucja ta przyjmuje zawiadomienia o zaginięciu oraz prowadzi czynności poszukiwawcze. Ze statystyk policyjnych wynika, że każdego roku Policja otrzymuje ok. 17 tys. zawiadomień o zaginięciach, z czego nie odnajduje się ok. 2 tys. osób. Ludzie giną bez względu na wiek i płeć. Problem zaginięć jest przedmiotem ożywionej debaty publicznej, zarówno ze względu na skalę, jak i wrażliwy charakter zjawiska. Szczególnie istotną kwestią z punktu widzenia wrażliwości tematu są zaginięcia dzieci (w ciągu roku Policja odnotowuje ok. 300 zaginięć dzieci do szóstego roku życia). Z jednej strony skutki zaginięcia osoby są niemierzalne (psychologiczne), z drugiej skutki te są bardzo wymierne (np. sprawy majątkowe). Jest to zatem istotny problem społeczny będący przedmiotem zainteresowania obywateli. Z analizy prac komisji sejmowych, wielu interpelacji i zapytań poselskich, a także publikacji prasowych wynika, że Policja w wielu przypadkach nierzetelnie prowadzi działania poszukiwawcze. Celowe jest zatem zbadanie, w jaki sposób instytucje państwowe zorganizowały system poszukiwań oraz w jaki sposób podejmowane są działania mające na celu odnalezienie osób zaginionych.

SYNTEZA

W Polsce stworzono system poszukiwań osób zaginionych. Zadbano o ustawowe uporządkowanie działań podejmowanych w celu odnalezienia osób zaginionych. W Policji wypracowano procedury postępowania w przypadku otrzymania zawiadomienia o zaginięciu osoby i prowadzenia czynności poszukiwawczych, zwłaszcza w stosunku do dzieci. W KGP zbudowano komórkę odpowiedzialną za ogólnopolską koordynację poszukiwań, określono również strukturę nadzoru nad poszukiwaniami osób zaginionych, zadania związane z poszukiwaniami zostały uwzględnione w regulaminach organizacyjnych jednostek Policji oraz w kartach opisu stanowisk pracy funkcjonariuszy. Równocześnie precyzyjnie wskazano jednostki organizacyjne Policji odpowiedzialne za prowadzenie poszukiwań, określając właściwość miejscową tych jednostek w zakresie poszukiwań osób zaginionych.

Wprowadzone rozwiązania systemowe nie zapewniały jednak w pełni spójnych oraz zawsze adekwatnych działań przy prowadzeniu poszukiwań osób zaginionych, ponieważ w stworzonym systemie poszukiwań wciąż występowały nieprawidłowości wpływające negatywnie na skuteczność prowadzonych poszukiwań zaginionych osób.

Ujawnione nieprawidłowości dotyczyły w szczególności błędów w kwalifikowaniu osób zaginionych, mających wpływ na zakres podejmowanych działań. Zdarzały się przypadki niepodejmowania czynności wynikających z przyjętych procedur. Wystepowały problemy we współpracy Policji z podmiotami, których działalność ma wpływ na skuteczność poszukiwań, w szczególności ze strażami miejskimi i gminnymi oraz z ochotniczymi grupami ratowniczo-poszukiwawczymi. Kolejne nieprawidłowości stwierdzone przez NIK podczas kontroli dotyczyły: braków w nadzorze nad prowadzonymi czynnościami poszukiwawczymi; problemów we współpracy Policji z Prokuraturą przy identyfikacji NN zwłok oraz braków w wyszkoleniu funkcjonariuszy Policji w zakresie poszukiwań osób zaginionych.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Do Ministra Spraw Wewnętrznych NIK wnioskowała o wprowadzenie, we współpracy z właściwymi podmiotami, obowiązku informowania Policji przez placówki medyczne o przebywaniu osób o nieustalonej tożsamości lub nieprzytomnych, których tożsamość jest znana. Podjęcie takich działań pozwoli na ustanowienie systemu komunikacji pomiędzy placówkami opieki zdrowotnej i Policją i ułatwi prowadzenie działań poszukiwawczych.

INNE

Ponadto NIK wnioskowała do Komendanta Głównego Policji o :

- zintensyfikowanie oraz odpowiednie określenie bezpośredniej współpracy Centrum Poszukiwań Osób Zaginionych z grupami poszukiwawczo-ratowniczymi, a w szczególności ustanowienie procedur wzajemnego informowania się o potrzebie bądź o braku potrzeby włączania się takich grup do prowadzonych poszukiwań;
- podjęcie działań w celu pozyskania do współpracy nowych grup, aby zasięgiem ich funkcjonowania objąć obszar wszystkich województw i w ten sposób zapewnić dodatkowe wsparcie poszukiwań prowadzonych przez Policję;
- usprawnienie współpracy Policji z Prokuraturą przy prowadzeniu identyfikacji NN zwłok poprzez udrożnienie kanałów informacji w prowadzonych sprawach;
- zintensyfikowanie szkoleń funkcjonariuszy jednostek organizacyjnych Policji, którzy zajmują się poszukiwaniami osób zaginionych oraz identyfikacją NN zwłok, w szczególności w zakresie nadawania kategorii osobom zaginionym, wykorzystywania badań genetycznych w celu odnalezienia osoby zaginionej oraz funkcjonowania systemu Child Alert;

- usprawnienie obiegu informacji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi Policji dotyczącymi zaginięć poza granicami RP, poprzez upowszechnienie elektronicznej wymiany informacji.

Prawidłowość realizacji zadań przez straże miejskie i gminne w zakresie wykorzystania urządzeń ujawniających i zapisujących za pomocą technik utrwalania obrazów naruszenia przepisów ruchu drogowego oraz realizacji wniosków pokontrolnych po kontroli „Funkcjonowanie straży gminnych (miejskich)" (D/13/504/ KPB oraz D/13/508/ KPB)

Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

D/13/508 i D/13/504

CEL OGÓLNY

Potrzeba oceny działań straży w zakresie stosowania urządzeń rejestrujących przekroczenia prędkości.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urzędy miast i gmin, straże miejskie.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.). Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach (Dz.U. z 2013 r., poz. 1069). Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.). Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1383). Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych (Dz.U. Nr 225, poz. 1663). Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz.U. Nr 133, poz. 770) z dniem 27 marca 2013 r. zastąpione przez Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz.U. poz. 366).

SYNTEZA

Wykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego stacjonarnych i przenośnych urządzeń do kontroli prędkości odbywało się wprawdzie zgodnie z obowiązującymi przepisami, jednakże w ocenie NIK brak jest podstaw do stwierdzenia, że ich użycie przyczyniło się do istotnego wzrostu poziomu bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego.

NIK zwraca uwagę na fakt, że wybór miejsc ustawienia fotoradarów stacjonarnych nie był poprzedzony rzetelnymi analizami zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Kontrolowane jednostki wprawdzie przestrzegały wymogu przygotowania takiej analizy, jednakże były one sporządzane w sposób ogólnikowy, a tym samym nieprecyzyjny, często w oparciu o niedokładne i niepełne dane. W ogóle nie prowadzono takich analiz w przypadku wykorzystania fotoradarów przenośnych, a wymóg uzgodnienia z Policją czasu i miejsca ich użycia traktowano niejednokrotnie jako zwykły formalizm. Po zainstalowaniu fotoradarów nie prowadzono również analiz porównawczych, w których badano by osiągnięte efekty w zakresie poprawy bezpieczeństwa, co pozwalałoby na ocenę zasadności ich wykorzystania w wytypowanych miejscach.

Straże oraz urzędy miejskie i gminne prawidłowo prowadziły natomiast postępowania mandatowe oraz skutecznie egzekwowały związane z tym należności. NIK zauważa jednakże, że prowadzona w kontrolowanych jednostkach ewidencja księgowa przeważnie nie pozwalała na wyodrębnienie środków uzyskanych z mandatów nałożonych za wykroczenia ujawnione za pomocą fotoradarów, a tym samym ocenę, czy zostały one wykorzystane zgodnie z obwiązującymi przepisami.

NIK zwraca ponadto uwagę, iż wykonywanie zadań ochrony porządku publicznego przez jednostki samorządu terytorialnego powinno służyć nie tylko dobru lokalnej wspólnoty samorządowej, lecz ma także istotne znaczenie dla realizacji tej funkcji w skali całego państwa. Działania straży gminnych i miejskich w zakresie kontroli ruchu drogowego muszą więc być elementem szerszych działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa w tym obszarze. Wymaga to ujednolicenia i koordynacji ich działań w skali kraju, a w szczególności ścisłego współdziałania z Policją oraz Głównym Inspektoratem Transportu Drogowego (GITD).

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Jeżeli fotoradary mają być efektywnym narzędziem poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, muszą być wykorzystywane w miejscach, w których zagrożenia dla tego bezpieczeństwa są największe. W tym celu Najwyższa Izba Kontroli proponuje podjęcie następujących działań:

- Konieczna jest przede wszystkim zmiana praktyki w zakresie sporządzania analiz bezpieczeństwa przy lokalizacji fotoradarów stacjonarnych.
- Istotnym problemem, w opinii NIK, jest rzetelność danych będących podstawą prowadzonych analiz. Straże oraz urzędy miejskie i gminne powinny w szerszym zakresie wykorzystywać również inne niż policyjne źródła danych, przynajmniej do czasu, gdy powstanie ogólnopolska baza danych, dostarczająca precyzyjnych i wiarygodnych informacji na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego.
- Zasadne jest też wypracowanie metodologii identyfikacji miejsc szczególnie niebezpiecznych z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego.
- Konieczne jest również położenie większego nacisku na badanie rzeczywistego wpływu wykorzystania urządzeń rejestrujących na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, a w szczególności to, czy ustawienie fotoradaru realnie wpłynęło na spadek liczby zdarzeń drogowych. Analizy takie nie powinny ograniczać się jednakże do samego miejsca ustawienia fotoradaru, ale obejmować szerszy obszar, celem uniknięcia zjawiska „wypychania" zagrożeń.
- Potrzebna jest również zmiana praktyki w zakresie rozliczania się jednostek samorządowych z wydatkowania środków uzyskanych z mandatów nałożonych za wykroczenia ujawnione za pomocą fotoradarów. Bez wdrożenia rozwiązań, które pozwolą na identyfikację, czy środki w ten sposób pozyskane wydatkowano na cele określone w art. 20d ustawy o drogach publicznych, a więc na poprawę stanu infrastruktury i bezpieczeństwa na drogach, ryzyko ich nieprawidłowego wykorzystania będzie nadal wysokie.
- Konieczne jest również budowanie świadomości opinii społecznej, zarówno w kwestii konieczności przestrzegania zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego, jak również celowości stosowania fotoradarów do dyscyplinowania uczestników ruchu naruszających te zasady. NIK zwraca jednakże uwagę, że niezbędnym elementem tych działań musi być przekonanie obywateli, iż naczelnym celem wykorzystania fotoradarów jest poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego, a nie uzyskanie dodatkowych wpływów. Cel ten nie może zostać osiągnięty bez wdrożenia działań w zakresie lokalizacji fotoradarów oraz rozliczania uzyskanych z tytułu ich wykorzystania środków. Wojewodowie powinni również wzmocnić sprawowany za pośrednictwem komendantów wojewódzkich (Stołecznego) Policji, nadzór nad prawidłowością wykorzystania fotoradarów przez strażników miejskich i gminnych, a zwłaszcza rzetelnością prowadzonych działań. Ponadto, w ramach posiadanych kompetencji nadzorczych, powinni oni podjąć działania celem wypracowania i ujednolicenia w skali kraju standardów w zakresie prowadzenie kontroli ruchu drogowego przez straże, nade wszystko w aspekcie ich współpracy z Policją i GITD. Szczególnie istotna wydaje się tu współpraca w zakresie analizy i typowania miejsc szczególnie niebezpiecznych (w tym wypracowanie wspólnej metodologii ich identyfikacji) oraz koordynacja działań patrolowych (wybór miejsc dokonywania kontroli prędkości za pomocą urządzeń przenośnych).

Funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego i jego wpływ na poprawę bezpieczeństwa publicznego

Delegatura w Lublinie

P/13/154

CEL OGÓLNY

Ocena funkcjonowania miejskiego monitoringu wizyjnego. Ocena ta dotyczyła w szczególności: działań na etapie tworzenia systemów monitoringu (projektowanie, budowa, rozbudowa), wykorzystania systemu (organizacja obsługi, współpraca z formacjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo), finansowania systemu, nadzoru nad prowadzonym monitoringiem oraz skuteczności systemu. Oceniono również realizację obowiązków w zakresie ochrony danych osobowych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto: sześć urzędów wojewódzkich, 18 urzędów miast (w tym siedem, w których straż miejska znajdowała się w strukturze organizacyjnej urzędu miasta), sześć straży miejskich oraz Zakład Obsługi Systemu Monitoringu (jednostka organizacyjna miasta stołecznego Warszawa).

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Brak jest przepisów regulujących prowadzenie monitoringu miejsc publicznych przez jednostki inne niż straż gminna. Prawie 89% z 335 miast wojewódzkich i powiatowych, do których Fundacja Panoptykon zwróciła się o udostępnienie informacji publicznej w zakresie monitoringu, odpowiedziało, że zainstalowane są w nich kamery finansowane z lokalnego budżetu. Dotyczy to wszystkich miast wojewódzkich oraz 86% pozostałych miast powiatowych. W 75% miast kamery zintegrowane są w ramach miejskiego systemu monitoringu. Miejskie systemy monitoringu wizyjnego prowadzone są przez: straż gminną (miejską), jednostki gminy inne niż straż gminna (miejska) wchodzące w skład struktury organizacyjnej gminy bądź z niej wydzielone, Policję, firmy zewnętrzne (np. ochroniarskie).

SYNTEZA

Miejski monitoring wizyjny jest coraz powszechniej stosowanym przez miasta narzędziem dodatkowego zabezpieczenia przestrzeni publicznej. Dobrze zaprojektowany i sprawnie działający system może zwiększyć poczucie bezpieczeństwa obywateli, oddziaływać prewencyjnie, przeciwdziałać aktom wandalizmu, zapobiegać przestępstwom, wykroczeniom i wypadkom, umożliwić przypisanie winy i odpowiedzialności za popełnione czyny. Szczególnie istotne dla skutecznego wykorzystania monitoringu wizyjnego są: zapewnienie właściwej lokalizacji i jakości kamer (kamery powinny zapewniać wysoką jakość przesyłanych obrazów, a ich położenie – optymalne pole widzenia), prawidłowa organizacja obsługi systemu oraz bardzo dobra współpraca służb odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego lub ochrony osób i mienia. W ostatnich latach w polskich miastach rośnie liczba systemów monitoringu wizyjnego. Równocześnie wątpliwości co do jego funkcjonowania i skuteczności zgłaszają zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich i Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, jak i organizacje pozarządowe. Zwracają oni m.in. uwagę na błędy popełniane przy tworzeniu i prowadzeniu miejskich systemów monitoringu wizyjnego oraz potrzebę wprowadzenia w tym zakresie stosownych regulacji. Objęte kontrolą systemy monitoringu charakteryzowała duża różnorodność pod względem organizacji i funkcjonowania, co mogło wynikać z braku jednolitych regulacji prawnych i standardów prowadzenia monitoringu. Większość ze skontrolowanych gmin posiadała opracowane strategie bezpieczeństwa, w których wskazano główne zagrożenia. Na etapie projektowania systemów rzetelnie dokonywano rozpoznania obszarów do objęcia monitoringiem. Stwierdzono jednak szereg nieprawidłowości w organizacji systemów, m.in. powierzenie jednemu operatorowi obserwacji obrazów ze zbyt dużej ilości kamer, niezapewnienie obsługi i obserwacji obrazów z kamer w czasie gdy ryzyko wystąpienia zdarzeń było największe (bezobsługowy monitoring wizyjny nie pozwalał na adekwatną do okoliczności reakcję w momencie wystąpienia zdarzenia).

Połowa z 18 skontrolowanych jednostek prowadzących miejski system monitoringu wizyjnego nie przestrzegała przepisów dotyczących ochrony danych osobowych. Jednostki te nie zgłosiły zbiorów danych osobowych z systemu monitoringu do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych. Zgłoszenie takie w świetle ustawy o ochronie danych osobowych warunkuje legalność rozpoczęcia prowadzenia i funkcjonowania systemu monitoringu.

Stały nadzór nad strażami gminnymi (miejskimi) w zakresie wykonywania uprawnienia do prowadzenia monitoringu wizyjnego wykonywał tylko jeden spośród sześciu objętych kontrolą wojewodów, dwóch epizodycznie, a pozostali wcale. Stan ten wynika z niejasnych przepisów ustawy o strażach gminnych dotyczących obowiązku i zakresu nadzoru wojewody nad prowadzeniem monitoringu wizyjnego przez straże gminne (miejskie).

NIK odstąpiła od dokonania oceny skuteczności miejskiego systemu monitoringu wizyjnego z uwagi na brak informacji pozwalających na sformułowanie takiej oceny, tj. danych o liczbie i rodzaju zaistniałych zdarzeń na obszarach objętych monitoringiem, przyjętych przez miasta wskaźników/kryteriów oceny stopnia realizacji celów monitoringu. Jedynymi miernikami wskazującymi pośrednio na skuteczność monitoringu są zmniejszające się w niektórych przypadkach koszty usuwania skutków aktów wandalizmu oraz liczba zaobserwowanych za jego pomocą zdarzeń. W latach 2010–2012 za pomocą objętych kontrolą 18 miejskich systemów monitoringu wizyjnego zaobserwowano i zarejestrowano łącznie ponad 113 tys. zdarzeń w miejscach publicznych, m.in. takich jak: zakłócanie ładu i porządku publicznego (5%), pobicia i rozboje (2%), dewastacje mienia (1%), kradzieże (1%).

DOBRE PRAKTYKI

Za dobrą praktykę oraz rzetelne działanie należy uznać opracowanie przez gminy dokumentów określających skoordynowane działania na terenie gminy, nakierowanych na rozwiązanie problemów dotyczących bezpieczeństwa obywateli.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli wniosła o podjęcie przez Radę Ministrów inicjatywy legislacyjnej celem uregulowania w ustawie zasad i warunków prowadzenia obserwacji i rejestracji obrazu zdarzeń w miejscach publicznych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli regulacja ta powinna w szczególności określać:

- okoliczności uzasadniające stosowanie monitoringu wizyjnego;
- podmioty uprawnione do prowadzenia monitoringu wizyjnego oraz odpowiedzialne za monitoring w przypadku powierzenia jego prowadzenia lub udostępnienia do korzystania innym jednostkom;
- obowiązki podmiotów prowadzących monitoring i za niego odpowiedzialnych w zakresie zapewnienia ochrony danych osobowych;
- zasady informowania obywateli o instalacji monitoringu i zasadach jego funkcjonowania;
- standardy funkcjonowania systemów monitoringu, w tym normy, uwzględniające lokalne warunki i specyfikę obserwowanych obszarów, w zakresie liczby obrazów obserwowanych jednocześnie przez jednego pracownika (operatora), umożliwiające efektywną realizację zadań;
- zasady umożliwiające weryfikowanie skuteczności działania monitoringu, konsekwencje stwierdzenia nieskuteczności działania systemu monitoringu;
- zasady i warunki upubliczniania obrazów z kamer monitoringu w środkach masowego przekazu;
- zasady korzystania z miejskiego systemu monitoringu wizyjnego przez formacje odpowiedzialne za utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwo obywateli, jak również zasady współpracy tych formacji w zakresie zapewnienia skuteczności funkcjonowania systemu;
- podmioty obowiązane do sprawowania nadzoru nad jednostkami prowadzącymi miejski system monitoringu i podmiotami korzystającymi z miejskiego systemu monitoringu.

INNE

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli wniosła o nowelizację rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przez straż gminną (miejską) w zakresie określonego w nim obowiązku sporządzania notatki z czynności niszczenia zarejestrowanych obrazów.

Jednocześnie w wystąpieniach pokontrolnych do wojewodów Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała m.in. o:

- objęcie nadzorem wykonywania przez straże gminne (miejskie) uprawnień do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych,
- zobowiązanie komendantów wojewódzkich Policji do przekazywania informacji o współpracy Policji i straży gminnych (miejskich) przy wykorzystaniu miejskiego systemu monitoringu wizyjnego w zakresie pozwalającym na uzyskanie rzetelnej wiedzy o tej współpracy.

W wystąpieniach pokontrolnych do burmistrzów i prezydentów miast, Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała m.in. o:

- przeprowadzanie okresowych kontroli funkcjonowania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego,
- prowadzenie analiz stanu bezpieczeństwa umożliwiających ocenę skuteczności działania miejskiego systemu monitoringu wizyjnego,
- wzmożenie nadzoru nad Strażą Miejską w zakresie skuteczności, wydajności i prawidłowości funkcjonowania systemu monitoringu.

Organizacja i finansowanie przejść granicznych na terenie województwa lubelskiego

Delegatura w Lublinie

P/14/090

CEL OGÓLNY

Ocena organizacji i finansowania zadań Wojewody Lubelskiego w zakresie utrzymania przejść granicznych, prawidłowości i stopnia wykorzystania przez Służbę Celną i Straż Graniczną w kontrolach na przejściach granicznych budynków, budowli, urządzeń technicznych i sprzętu kontrolnego, udostępnionych im nieodpłatnie przez Wojewodę, oraz stopnia zaspokojenia potrzeb SC i SG w tym zakresie.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w Lubelskim Zarządzie Obsługi Przejść Granicznych (LZOPG), Izbie Celnej w Białej Podlaskiej i Urzędach Celnych w: Białej Podlaskiej, Lublinie i Zamościu oraz w Nadbużańskim Oddziale Straży Granicznej i Placówkach Straży Granicznej (PSG) w: Terespolu, Dorohusku, Hrebennem i Hrubieszowie.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Wojewoda, zgodnie z wymogami przepisów prawa, finansuje i udostępnia budynki, budowle i urządzenia oraz sprzęt techniczny konieczny do prawidłowego funkcjonowania służb kontrolnych na przejściach granicznych, w tym Straży Granicznej i Służby Celnej. Nie zawsze ma jednak wiedzę, czy środki finansowe są wydatkowane gospodarnie i celowo, a mienie efektywnie wykorzystywane. Obowiązki Wojewody Lubelskiego w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych oraz ich wyposażenia w sprzęt, wynikające z rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie obowiązków wojewody, wykonuje Lubelski Zarząd Obsługi Przejść Granicznych zarówno w zakresie zadań i zakupów inwestycyjnych, jak i w zakresie bieżącego ich utrzymania. W latach 2011–2013 LZOPG zarządzał 11 przejściami granicznymi na lubelskim odcinku granicy państwowej z Ukrainą i Republiką Białoruś, w tym: sześcioma funkcjonującymi przejściami drogowymi, na których granicę państwową w 2013 r. przekroczyło 10,9 mln podróżnych i 4,9 mln pojazdów ogółem, przejściem drogowym w Dołhobyczowie, będącym w badanym okresie w fazie budowy, oraz czterema przejściami kolejowymi. W zarządzie LZOPG znajdowało się 78,4 ha powierzchni funkcjonujących przejść drogowych, z obiektami kubaturowymi o powierzchni ogółem 98,2 tys. m^2 oraz 8,4 tys. m^2 powierzchni obiektów kubaturowych na przejściach kolejowych. Według stanu na 31 grudnia 2013 r. LZOPG zarządzał majątkiem o wartości początkowej 651 mln zł, wykorzystywanym w ponad 99,8% dla potrzeb 11 przejść granicznych, umorzonym średnio w 33,7%, przy czym stopień umorzenia majątku przekazanego formalnie do użytkowania SG wynosił 32,9%, a SC – 83%, w tym Wydziałowi Zwalczania Przestępczości Izby Celnej – 100% (głównie urządzenia RTG do prześwietlania pojazdów i bagażu). Wydział ten przeprowadzał kontrolę samochodów ciężarowych w terminalu samochodowym w Koroszczynie (Drogowe Przejście Graniczne w Kukurykach) wyłącznie za pomocą urządzeń RTG zakupionych dla Izby przez Ministerstwo Finansów.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Lubelski Zarząd Obsługi Przejść Granicznych wykonywał należycie obowiązki Wojewody Lubelskiego, dotyczące finansowania i utrzymania przejść granicznych na terenie województwa lubelskiego, określone w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie obowiązków wojewody. LZOPG zapewnił Służbie Celnej i Straży Granicznej niezbędne do wykonywania kontroli granicznej obiekty i pomieszczenia oraz ich utrzymanie w sprawności i właściwym stanie sanitarno-higienicznym. LZOPG nie w pełni realizował potrzeby Służby Celnej i Straży Granicznej w zakresie wyposażenia, urządzeń technicznych i sprzętu kontrolnego do wykonywania zadań.

W ramach posiadanych środków LZOPG zapewnił Służbie Celnej i Straży Granicznej warunki do sprawnego funkcjonowania 10 przejść granicznych. Na terenie zarządzanych przez LZOPG przejść granicznych zrealizował on w latach 2011–2013 inwestycje na kwotę ogółem 222 mln zł, wykorzystując przeznaczone na ten cel środki finansowe z budżetu państwa (90%) i środki unijne (10%). Według stanu na koniec 2013 r., potrzeby Służby Celnej i Straży Granicznej w zakresie wyposażenia w składniki majątkowe, w tym sprzęt i urządzenia techniczne, były zaspokojone w stopniu niezbędnym do prowadzenia skutecznej kontroli na przejściach granicznych. W przypadku Służby Celnej, zakupy sprzętu i urządzeń technicznych (poza pierwszym wyposażeniem) dokonywane były ze środków finansowych Ministerstwa Finansów i środków własnych Izby oraz ze środków LZOPG. Ograniczone środki na zadania statutowe LZOPG, w stosunku do wynikających z potrzeb Służby Celnej, nie pozwalały na dokonywanie zakupów odtworzeniowych, co miało wpływ na to, że zasadnicza część urządzeń (96% w ujęciu wartościowym), wprowadzonych do systemu Machina w latach 2011–2013 i wykorzystywanych w granicznej kontroli celnej, sfinansowana została ze środków Ministerstwa Finansów i Izby.

Służba Celna i Straż Graniczna prawidłowo wykorzystywały w kontroli na przejściach granicznych składniki majątkowe, w tym urządzenia techniczne i sprzęt kontrolny, co przyczyniło się m.in. do uzyskania w badanym okresie istotnych, wymiernych (140,3 mln zł) i niewymiernych finansowo (51,5 tys. odmów wjazdu) efektów tzw. kontroli pozytywnych. LZOPG nie zapewnił w badanym okresie sprawności udostępnionych SC urządzeń RTG do prześwietlania samochodów ciężarowych w terminalu samochodowym w Koroszczynie (Drogowe Przejście Graniczne w Kukurykach). Nie miało to jednak negatywnego wpływu na sprawność i skuteczność kontroli przeprowadzanych na wymienionym przejściu, ze względu na fakt wykorzystywania przez SC urządzeń RTG, zakupionych ze środków Ministerstwa Finansów.

W latach 2011–2013 LZOPG zrealizował potrzeby zgłaszane przez SC na poziomie 37,3% złożonych zamówień, z uwzględnieniem priorytetów wskazanych w zapotrzebowaniach. Było to ściśle związane z ilością środków, jaką LZOPG dysponował na budowę, rozbudowę, modernizację i utrzymanie przejść granicznych, które wydatkował udzielając zamówień po wyborze najkorzystniejszych ofert, w trybach przewidzianych ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

W latach 2011–2013 Izba Celna rzetelnie planowała realizację inwestycji, przebudowy, modernizacji i remontów obiektów kubaturowych infrastruktury przejść granicznych oraz urządzeń i sprzętu kontrolnego. Potrzeby w tym zakresie Izba kierowała do LZOPG w formie zapotrzebowań rocznych. Nie były one jednak skorelowane w czasie i oparte na założeniach planu budżetu LZOPG na dany rok, ale uwzględniały najistotniejsze potrzeby wskazane przez Izbę. Stopień ich realizacji w poszczególnych latach badanego okresu zależał od ilości zgłaszanych potrzeb i wielkości środków finansowych, jakimi LZOPG dysponował na ten cel w latach 2011–2013. W badanym okresie Izba zgłosiła do LZOPG potrzeby inwestycyjne i z zakresu bieżącego utrzymania przejść granicznych, wymienione łącznie w 880 pozycjach, z czego w całości lub części LZOPG zrealizował 328, tj. 37,3%. Część zgłoszonych potrzeb (58, tj. 6,6%) Izba zrealizowała we własnym zakresie. Nadbużański Oddział Straży Granicznej na bieżąco kierował wnioski do LZOPG dotyczące doposażenia w sprzęt i urządzenia do kontroli placówki Straży Granicznej obsługującej przejścia graniczne. Konieczność doposażania ich wynikała m.in. z powodu: zmieniających się przepisów prawa krajowego i wspólnotowego, zmiany natężenia ruchu granicznego, rozszerzenia jego zakresu, wprowadzanych usprawnień, zmieniającej się technologii odpraw oraz potrzeby unowocześniania starzejącej się infrastruktury i wyposażenia przejść. Posiadane przez SG urządzenia i sprzęt kontrolny oraz dokonane przez LZOPG zakupy w latach 2011–2013 pozwoliły na prowadzenie skutecznej kontroli na przejściach granicznych, mimo że nie były zrealizowane wszystkie potrzeby PSG, zgłoszone do LZOPG.

W latach 2011–2013 funkcjonariusze celni przeprowadzili na przejściach granicznych zlokalizowanych na terenie województwa lubelskiego łącznie 635.930 kontroli z użyciem sprzętu kontrolnego i psów służbowych, w tym 16.952 z wynikiem pozytywnym (2,7%), przysparzając budżetowi państwa 79 mln zł należności publicznoprawnych, z tego 77,3 mln zł (97,8%) w efekcie kontroli z użyciem sprzętu i psów będących w dyspozycji Izby i 1,7 mln zł w efekcie kontroli z użyciem sprzętu udostępnionego przez LZOPG. NIK stwierdziła, że najwięcej należności publicznoprawnych (63,2 mln zł) było efektem kontroli z wykorzystaniem psów służbowych Izby – 80%. Istotną pozycję efektów kontroli (14,8%) stanowiły również należności publicznoprawne (13,5 mln zł) z 430 pozytywnych kontroli przy użyciu urządzeń RTG.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

Z wejściem w życie z dniem 1 maja 2014 r. ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach zdezaktualizowała się treść § 3 pkt 2 lit. d rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie obowiązków wojewody, w której jest odwołanie do art. 24 i 137 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach. Istnieje więc potrzeba dokonania zmiany treści § 3 pkt 2 lit. d rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie obowiązków wojewody, celem dostosowania jej do zapisów ustawy o cudzoziemcach obowiązującej od 1 maja 2014 roku. W przedstawionym do informacji stanowisku MSW zadeklarowało realizację tego wniosku.

SYSTEMOWE

- Zasadne wydaje się zwolnienie wojewody z obowiązku zapewnienia granicznym służbom kontrolnym specjalistycznych urządzeń technicznych i sprzętu kontrolnego („przenośnego"), oraz obowiązku jego utrzymania, poza pierwszym wyposażeniem budowanych i modernizowanych kompleksowo przejść granicznych oraz budową i utrzymaniem infrastruktury wspólnej.
- Bieżące zakupy urządzeń i sprzętu oraz ich utrzymanie służby graniczne winny realizować we własnym zakresie, ze środków finansowych będących w ich dyspozycji, z uwzględnieniem odpowiedniej alokacji środków na ten cel. Rozwiązanie to winno istotnie skrócić proces przygotowawczy zakupu, w tym uzgodnień dotyczących wymaganych parametrów urządzeń i sprzętu, zwiększyć trafność dokonywanych zakupów, a w następstwie także stopień ich wykorzystania w kontroli i efektywność wydatkowania na ten cel środków publicznych.

Instalowanie i wykorzystanie przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych

Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

R/13/001

CEL OGÓLNY

Ocena, w jaki sposób GITD wywiązuje się z nałożonych na niego zadań oraz czy realizowane zadania wpływają na poprawę stanu bezpieczeństwa na drogach.

ZAKRES PODMIOTOWY

Główny Inspektor Transportu Drogowego.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Podstawowe akty prawne:. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.). Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1414 ze zm.). Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach (Dz.U. z 2013 r., poz. 1069). Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.). Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267). Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2013 r., poz. 482). Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2013 r., poz. 395 ze zm.).

SYNTEZA

Działania Głównego Inspektora Transportu Drogowego w zakresie budowy automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym, w okresie objętym kontrolą, były prawidłowe. Ocena powyższa oparta jest na pozytywnych ocenach:

- wykorzystania infrastruktury przejętej od GDDKiA oraz Policji do budowy systemu;
- instalowania nowych urządzeń rejestrujących;
- opracowania i wdrożenia procedur prowadzenia postępowań wyjaśniających;
- ochrony danych osobowych uczestników postępowań wyjaśniających.

Ustalone przez NIK nieprawidłowości polegały na:

- nieujawnianiu wszystkich wykroczeń dotyczących przekraczania limitów prędkości, co wynikało z ustawienia progów wyzwolenia zdjęć wykonywanych przez fotoradary w wysokości przekraczającej o 15 km/h maksymalny dopuszczalny błąd kierujących pojazdami (wynoszący 10 km/h);
- braku mechanizmów skutecznego ścigania wykroczeń popełnianych przez kierowców, którzy czasowo przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub nie mają stałego miejsca zamieszkania albo pobytu, w tym w szczególności w stosunku do kierowców spoza terytorium UE (zagraniczne numery rejestracyjne stanowiły 41% zarejestrowanych, a odrzuconych przekroczeń prędkości);
- nieprzekazaniu (w 32.330 sprawach) oraz przekazywaniu do Policji z dużym opóźnieniem kart rejestracyjnych, na podstawie których Policja prowadzi ewidencję kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego i podejmuje działania w stosunku do kierowców, którzy przekroczyli liczbę 24 lub 20 punktów;
- dopuszczenia do przedawnienia karalności (po upływie 1 roku) 11.115 ujawnionych przez GITD wykroczeń, które to postępowania zostały zakończone bez zastosowania sankcji, w związku z czym nie wykonano dochodów budżetu państwa na szacowaną kwotę 2.555,9 tys. zł;
- opóźnień w windykacji należności budżetu państwa powstałych z tytułu niezapłaconych mandatów karnych nałożonych przez GITD.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

Podjęcie działań mających na celu określenie w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1414 z późn. zm.) zasad używania pojazdów oznakowanych i ewentualnie wyjątków dopuszczających możliwość używania pojazdów nieoznakowanych.

SYSTEMOWE

Do Prezesa Rady Ministrów o:

- Wypracowanie i wdrożenie mechanizmów skutecznego ścigania wykroczeń popełnianych przez kierowców, którzy czasowo przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub nie mają stałego miejsca zamieszkania albo pobytu, w tym w szczególności w stosunku do kierowców spoza terytorium UE.
- Podjęcie działań w celu koordynacji i współdziałania służb i instytucji realizujących zadania w obszarze bezpieczeństwa w ruchu drogowym.
- Wdrożenie działań mających na celu ujednolicenie struktur terenowych ITD.

Do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o:

- Podjęcie działań mających na celu zapewnienie pełnej wydajności systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, w tym w zakresie weryfikacji ram prawnych dotyczących egzekwowania odpowiedzialności za rejestrowane naruszenia przepisów ruchu drogowego, jak i rozważenie wzmocnienia kadrowego GI w obszarze windykacji w stosunku do należności budżetu państwa z tytułu niezapłaconych mandatów karnych.
- Podjęcie działań mających na celu określenie w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2013 r., poz. 1414 z późn. zm.) zasad używania pojazdów oznakowanych i ewentualnie wyjątków dopuszczających możliwość używania pojazdów nieoznakowanych.
- Wypracowanie i wdrożenie strategii komunikacyjnej, związanej z budowaniem świadomości opinii publicznej, nt. problematyki bezpieczeństwa ruchu drogowego, a w szczególności niebezpieczeństw związanych z przekraczaniem dozwolonej prędkości.

Usuwanie przez powiaty pojazdów i prowadzenie parkingów strzeżonych dla tych pojazdów

Delegatura w Opolu

P/13/165

CEL OGÓLNY

Ocena realizacji przez powiaty zadań związanych z usuwaniem pojazdów z drogi na podstawie art. 130a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.).

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w 15 jednostkach, tj.: 9 starostwach powiatowych, 5 urzędach w miastach na prawach powiatu oraz 1 powiatowym zarządzie dróg.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Od 21 sierpnia 2011 r. usuwanie i przechowywanie pojazdów oraz ustalanie i pobieranie opłat za ww. czynności jest zadaniem własnym powiatów. W poprzednim stanie prawnym koszty przechowywania porzuconych pojazdów pokrywały urzędy skarbowe, stosując przy tym różne sposoby rozliczeń, co powodowało spory prawne z właścicielami parkingów strzeżonych, a także – w związku ze zbyt długim do kwot odzyskanych po sprzedaży tych pojazdów, które przeszły na Skarb Państwa. Istotne było również zbadanie wpływu przewlekłości działań powiatu na wysokość obciążeń nakładanych na właścicieli nieodebranych pojazdów.

SYNTEZA

Pomimo upływu ponadrocznego okresu poprzedzającego wejście w życie przepisów nowelizujących Prawo o ruchu drogowym, nakładających na powiaty nowe zadania dotyczące pojazdów usuwanych z dróg, jak również dwuletniego okresu obowiązywania tych przepisów, powiaty nie wypracowały skutecznych rozwiązań organizacyjnych zapewniających sprawną i prawidłową realizację tych zadań.

Z uwagi na marginalizację tej problematyki w działalności skontrolowanych jednostek, w większości postępowań dotyczących pojazdów, które nie zostały przez właścicieli odebrane z parkingów w terminie trzech miesięcy (77% takich postępowań), wystąpiła przewlekłość w podejmowaniu wymaganych działań, skutkujących nieuzasadnionym wzrostem kosztów ich dalszego przechowywania.

Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości polegające na naruszeniu obowiązujących przepisów, jak również braku należytej rzetelności podejmowanych działań, dotyczyły wszystkich obszarów objętych kontrolą, a w szczególności wyznaczania podmiotów usuwających i przechowujących pojazdy, kierowania do sądu wniosków o orzeczenie przepadku pojazdu na rzecz powiatu, jak również ustalania wysokości kosztów związanych z jego usuwaniem, przechowywaniem, oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem w decyzjach wydawanych przez starostów.

Na niską skuteczność w realizacji kontrolowanych zadań, negatywny wpływ miały nie tylko stwierdzone błędy o charakterze organizacyjnym, ale też uwarunkowania zewnętrzne, które nie motywowały starostów do bezzwłocznego podejmowania działań wymaganych przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

NIK wystąpiła do Ministra Spraw Wewnętrznych o podjęcie inicjatywy legislacyjnej dotyczącej:

- zmiany przepisu art. 130a ust. 10h Prawa o ruchu drogowym polegającej na ograniczeniu okresu, w którym osoba będąca właścicielem pojazdu, w dniu wydania dyspozycji o jego usunięciu z drogi, byłaby zobowiązana do ponoszenia kosztów jego przechowywania, mimo że utraciła prawo własności tego pojazdu;
- zmiany przepisu par. 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 czerwca 2011 r. w sprawie usuwania pojazdów, których używanie może zagrażać bezpieczeństwu lub porządkowi ruchu drogowego albo utrudniających prowadzenie akcji ratowniczej (Dz.U. Nr 143, poz. 846), poprzez dodanie w nim, że podmiot, który wydał dyspozycję usunięcia pojazdu, zobowiązany jest powiadomić o tym fakcie również właściwego starostę.

SYSTEMOWE

W świetle kontroli NIK, oprócz konieczności ograniczenia marginalizacji zadań związanych z pojazdami usuniętymi z drogi, jak również optymalizacji działań podejmowanych w tym zakresie, zasadne staje się wprowadzenie rozwiązań systemowych, mających na celu ochronę uzasadnionych interesów poprzednich właścicieli pojazdów przed negatywnymi skutkami zaniechań organów władzy publicznej zasadne jest, aby właściciel pojazdu usuniętego z drogi, ponosił koszty jego przechowywania na parkingu strzeżonym, jednak granice tej odpowiedzialności powinny zostać tak wyznaczone, aby uwzględniały zarówno interes społeczny, jak i uzasadniony interes osób bezpośrednio zainteresowanych.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

We wniosku pokontrolnym skierowanym do Prezydenta Miasta Leszno NIK wskazała, że Prezydent dopuścił do niepobierania dochodów miasta z tytułu opłat związanych z dokonywanymi po 21 sierpnia 2011 r. usunięciami pojazdów z dróg oraz ich przechowywaniem na parkingach strzeżonych, w łącznej wysokości 24.518 zł. Niepobranie należności jednostki samorządu terytorialnego nosi znamiona czynu określonego w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Odstąpiono od wymierzenia kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zapewnienie bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w górach

Delegatura w Krakowie

P/13/152

CEL OGÓLNY

Ocena sposobu zapewnienia bezpieczeństwa osobom przebywającym w górach w celach turystycznych i rekreacyjnych, w tym funkcjonowania systemu ratownictwa górskiego i jego finansowania. Kontrola realizowana była równolegle z badaniami funkcjonowania służby ratownictwa górskiego Republiki Słowackiej (HZS) prowadzonymi przez NOK Słowacji, na podstawie porozumienia między Najwyższym Urzędem Kontroli Republiki Słowackiej a NIK.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, Górskim Ochotniczym Pogotowiu Ratunkowym, Tatrzańskim Ochotniczym Pogotowiu Ratunkowym i Tatrzańskim Parku Narodowym i Babiogórskim Parku Narodowym. Ponadto do sporządzenia informacji wykorzystano dane uzyskane z jednostek niekontrolowanych.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

W ostatnich latach nastąpił wzrost zainteresowania turystyką górską i narciarstwem oraz rozwój bazy turystycznej i stacji narciarskich. Tylko w Tatrach ruch turystyczny wynosi ok. 3 mln osób rocznie. W sierpniu 2011 r. odnotowano rekord frekwencji w polskich Tatrach.

Do 31 grudnia 2011 r., tj. do dnia wejścia w życie ustawy o bezpieczeństwie, problematyka bezpieczeństwa w górach uregulowana była w ustawie o kulturze fizycznej, ustawie o sporcie oraz w rozporządzeniach Rady Ministrów i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Obecnie zapewnienie bezpieczeństwa osób przebywających w górach należy do obowiązków ministra właściwego do spraw wewnętrznych, organów jednostek samorządu terytorialnego, na terenie których wykonywane jest ratownictwo górskie, dyrekcji parków narodowych i krajobrazowych położonych na obszarze gór, a także do osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej prowadzących w górach zorganizowaną działalność w zakresie sportu, rekreacji lub turystyki.

Stosownie do ustawy o bezpieczeństwie zapewnienie warunków bezpieczeństwa w górach polega w szczególności na:
- oznakowaniu terenów, obiektów i urządzeń służących do uprawiania sportu, rekreacji lub turystyki;
- ustaleniu zasad korzystania z danego terenu, obiektu lub urządzenia;
- zapewnieniu podmiotom uprawnionym do wykonywania ratownictwa górskiego warunków do organizacji pomocy oraz ratowania osób, które uległy wypadkowi lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia;
- ogłaszaniu komunikatu lawinowego.

Sprawy związane z turystyką, w tym z turystyką górską, należą do zadań własnych gmin. Podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego działania oraz udział w finansowaniu ratownictwa górskiego i utrzymania szlaków górskich zależą więc wyłącznie od ich woli i możliwości finansowych.

SYNTEZA

NIK ocenia, że ratownictwo górskie, które stanowi bardzo ważny element systemu zapewnienia warunków bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w górach, działa prawidłowo i skutecznie. W kontrolowanym okresie GOPR i TOPR wykonywały wszystkie powierzone przez Ministra Spraw Wewnętrznych zadania. Organizacje te dzięki wyspecjalizowanej i doświadczonej kadrze ratowników oraz posiadanemu wyposażeniu zapewniały stałą gotowość do udzielania pomocy oraz niezwłocznie podejmowały akcje ratownicze w każdym przypadku otrzymania wezwania wymagającego ich interwencji.

Podczas prowadzonych działań ratowniczych GOPR i TOPR współpracowały z Pogotowiem Ratunkowym, Strażą Pożarną, Strażą Graniczną, Policją, dyrekcjami parków narodowych, jak również ze służbą ratownictwa górskiego Republiki Słowackiej (Horska Záchranna Služba).

Zastrzeżenia NIK budzi, iż mimo objęcia umowami zawartymi na 2012 i 2013 r. pełnego ustawowego zakresu ratownictwa górskiego, dotacja na realizację tych zadań przekazana przez Ministra Spraw Wewnętrznych obejmowała tylko część kosztów ich wykonywania przez GOPR i TOPR. W umowach tych Minister nie określił oczekiwanego poziomu gotowości lub standardów realizacji powierzonego zadania, które uzasadniałyby przyjęty poziom finansowania kosztów. Ponadto w dotacjach przekazanych na realizację powierzonych zadań nie uwzględniono kosztów paliwa do środków transportu (w tym do śmigłowca) oraz środków dla TOPR na: utrzymanie obiektów i ich wyposażenie, utrzymanie środków transportu i środków łączności. Tym samym Minister nie zrealizował obowiązku finansowania powierzonych zadań wynikającego ustawy o bezpieczeństwie w związku z art. 5 ust. 4 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Znaczący udział w działaniach związanych z zapewnieniem warunków bezpieczeństwa w górach miały również parki narodowe, które należycie dbały o utrzymanie szlaków górskich znajdujących się na ich terenie oraz prowadziły działalność edukacyjną i informacyjną wśród turystów. Ich działania mają szczególne znaczenie prewencyjne i przyczyniają się do ograniczenia ryzyka związanego z uprawianiem turystyki górskiej.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że zasady wyznaczania i utrzymania szlaków turystycznych nie są w Polsce jednolicie uregulowane, co może negatywnie wpływać na poziom bezpieczeństwa osób z nich korzystających. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do szlaków pozostających poza terenami parków.

System bezpieczeństwa w górach osłabia brak przepisów umożliwiających wyegzekwowanie zapewnienia warunków bezpieczeństwa na zorganizowanych terenach narciarskich. Wprawdzie nową ustawą wyłączono ratownictwo narciarskie z ratownictwa górskiego oraz wprowadzono zasady odpowiedzialności osób zarządzających zorganizowanymi terenami narciarskimi za bezpieczeństwo na tych terenach, jednak ustawodawca nie przewidział prawnych instrumentów kontroli realizacji tego obowiązku.

Duży wpływ na poziom bezpieczeństwa w górach ma również stan szlaków górskich, których status prawny i standardy utrzymania nie zostały dotychczas uregulowane. Brak jest przepisów sankcjonujących istniejącą sieć szlaków, co oznacza, że właściciel terenu, przez który przebiega szlak może w każdej chwili zablokować korzystanie z niego. Przepisy prawa nie wskazują podmiotu odpowiedzialnego za koordynację prac znakarskich. Nie ma również instytucji koordynującej wytyczanie nowych szlaków i odpowiadającej za utrzymanie już istniejących. Prowadzi to do zanikania części szlaków lub wytyczania nowych kolidujących z już istniejącymi. Nierozwiązanym problemem jest również odpowiedzialność za utrzymanie drożności wytyczonych szlaków.

DOBRE PRAKTYKI

GOPR i TOPR dbały o podnoszenie umiejętności ratowników i jakości prowadzonych akcji ratowniczych, między innymi poprzez organizowanie licznych szkoleń, współpracę z Policją, Strażą Graniczną, Strażą Pożarną, parkami, a także z podmiotami wykonującymi ratownictwo górskie w innych krajach, w szczególności z HZS.

TOPR analizował dane dotyczące wypadków między innymi pod kątem ustalenia miejsc, w których częstotliwość ich występowania była największa, nie stwierdzając konieczności podejmowania specjalnych działań w celu zwiększenia bezpieczeństwa. GOPR natomiast nie przeprowadzał podobnych analiz. Zdaniem NIK analiza wypadków pod kątem miejsca i przyczyn ich występowania oraz podejmowanie stosownych działań prewencyjnych przyczynia się do poprawy bezpieczeństwa osób przebywających w górach i powinna być prowadzona przez wszystkie podmioty wykonujące ratownictwo górskie.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

- Zasadne jest podjęcie przez Ministra Spraw Wewnętrznych działań mających na celu zmianę przepisów prawa zmierzającą do przypisania każdemu z podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, wymienionych w art. 3 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach, konkretnych obowiązków, określonych w art. 3 ust. 2 tej ustawy, tak aby nie budziło wątpliwości, za które zadania są one odpowiedzialne.
- Prezes Rady Ministrów powinien podjąć działania mające na celu wskazanie w rozdziale 4 ustawy o bezpieczeństwie podmiotu uprawnionego do kontroli działalności zarządzających zorganizowanymi terenami narciarskimi w zakresie realizacji ich obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa osobom przebywającym na tych terenach, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach oraz określenia w tym zakresie kompetencji takiego podmiotu.

Realizacja obowiązków z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa w budynkach użyteczności publicznej w Warszawie

Delegatura w Warszawie

P/13/182

CEL OGÓLNY

Ocena realizacji obowiązków związanych z utrzymaniem przez jednostkę obiektów budowlanych w należytym stanie techniczno-użytkowym, a także z zapewnieniem ochrony przeciwpożarowej, mających wpływ na stan bezpieczeństwa w budynkach użyteczności publicznej w Warszawie.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto łącznie 21 jednostek, w tym: dwa muzea, dwa sądy, dwie wyższe uczelnie, dwa teatry, cztery biblioteki, cztery domy kultury, cztery ośrodki sportu i rekreacji oraz Urząd m.st. Warszawy.

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

W obowiązującym systemie prawnym zapewnienie bezpieczeństwa technicznego i pożarowego budynków jest przede wszystkim pochodną rzetelnego wypełniania nałożonych na właścicieli lub zarządców tych budynków obowiązków wynikających z prawa budowlanego, ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz z przepisów wykonawczych do tych ustaw. Obowiązki te polegają na: regularnej, okresowej kontroli stanu technicznego budynków oraz jego instalacji, realizacji zaleceń pokontrolnych, wykonywaniu bieżących napraw i remontów, użytkowaniu budynku zgodnie z przeznaczeniem, prowadzeniu dokumentacji obiektu. W zakresie ochrony przeciwpożarowej obejmują one m.in. wyposażenie budynku w wymagane urządzenia przeciwpożarowe i gaśnice, zapewnienie ich konserwacji i napraw, przygotowanie budynku do prowadzenia akcji ratowniczej, zapewnienie osobom przebywającym w budynku bezpieczeństwa i możliwości ewakuacji.

Nad właściwą realizacją tych obowiązków czuwać powinny m.in. poprzez przeprowadzanie kontroli organy nadzoru budowlanego oraz Państwowa Straż Pożarna.

Budynki pełniące funkcje budynków użyteczności publicznej nie stanowią „szczególnej" kategorii budynków, która poddana byłaby innym niż pozostałe budynki rygorom w zakresie obowiązków nałożonych na ich właścicieli lub zarządców, związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa technicznego lub pożarowego w tych budynkach albo byłaby objęta osobnym systemem nadzoru. Charakter budynku, czyli to, że pełni on funkcję użyteczności publicznej, nie stanowi również kryterium wyboru obiektów do kontroli przez służby nadzoru budowlanego. Kryterium takie jest, co prawda, stosowane przez Państwową Straż Pożarną, jednak ze względu na szereg innych zadań wykonywanych przez straż, kontrole przez nią przeprowadzane mogą objąć corocznie wyłącznie niewielką część budynków użyteczności publicznej znajdujących się na terenie Warszawy.

SYNTEZA

W większości skontrolowanych jednostek w sposób rzetelny wykonywano zadania związane z utrzymaniem budynków w należytym stanie techniczno-użytkowym.

Kierownicy jednostek użytkujących budynki, w których prowadzone były roboty remontowe lub budowlane, wywiązywali się z ustawowego obowiązku zgłoszenia do organu administracji architektoniczno-budowlanej zamiaru ich wykonania lub uzyskania przed ich rozpoczęciem pozwolenia na budowę (sześć jednostek).

W efekcie użytkowane przez jednostki budynki znajdowały się w stanie technicznym zapewniającym ich bezpieczne użytkowanie. Zastrzeżenia NIK dotyczą realizacji obowiązków mających na celu zapewnienie ochrony przeciwpożarowej. Jedynie w jednej jednostce nie stwierdzono w tym zakresie żadnej nieprawidłowości. Warunki techniczne w sześciu z 22 objętych kontrolą budynków nie zapewniały możliwości ewakuacji, co stanowi podstawę do uznania ich za zagrażające życiu ludzi.

Kierownicy pięciu skontrolowanych jednostek nie realizowali w pełni zaleceń wynikających z okresowych kontroli stanu technicznego użytkowanych budynków. W 11 z 20 objętych kontrolą przeprowadzone zostały wszystkie wymagane przepisami prawa budowlanego okresowe kontrole stanu technicznego budynków (roczne, pięcioletnie i półroczne). Kierownicy pozostałych dziewięciu jednostek nie przeprowadzali w ogóle kontroli, przeprowadzali je z częstotliwością mniejszą niż określona w ustawie lub w niepełnym zakresie.

W jednej jednostce nie prowadzono, a w sześciu prowadzono w sposób nierzetelny książki obiektu budowlanego. Siedem jednostek nie posiadało kompletnej dokumentacji dotyczącej użytkowanych obiektów.

Pięć budynków nie było wyposażonych we wszystkie wymagane przepisami prawa urządzenia przeciwpożarowe lub gaśnice, natomiast w 12 stwierdzono zaniedbania w zakresie przeprowadzania konserwacji takich urządzeń.

W połowie budynków składowano na drogach komunikacji ogólnej służących ewakuacji materiały łatwopalne. W trzech budynkach nie zapewniono nieograniczonego dostępu do urządzeń ppoż. lub gaśnic, natomiast w dziewięciu stwierdzono niewłaściwe oznakowanie (lub brak oznakowania) dróg i wyjść ewakuacyjnych lub miejsc usytuowania gaśnic i przeciwpożarowego wyłącznika prądu. W 12 przypadkach stwierdzono, że niektóre ze znajdujących się w budynkach urządzeń przeciwpożarowych były niesprawne lub nie w pełni sprawne.

W połowie budynków, dla których istniał obowiązek przeprowadzania raz na dwa lata praktycznego sprawdzenia organizacji oraz warunków ewakuacji z całego obiektu, nie przeprowadzano takiej ewakuacji.

W budynkach użytkowanych przez 13 jednostek stwierdzono braki instrukcji bezpieczeństwa pożarowego, ich nieaktualizowanie bądź nierzetelne opracowanie, przy czym przyczyną ostatniej z tych nieprawidłowości były w zdecydowanej większości błędy popełniane przez opracowujące instrukcje podmioty zewnętrzne.

Pracownicy czterech jednostek nie zostali zapoznani z przepisami przeciwpożarowymi.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

Do służb nadzoru budowlanego oraz Państwowej Straży Pożarnej o zwiększenie liczby kontroli dotyczących wykonywania obowiązków związanych z utrzymaniem budynków w należytym stanie techniczno-użytkowym oraz z zapewnieniem w nich bezpieczeństwa ppoż.

Do organów m.st. Warszawy oraz dzielnic m.st. Warszawy o:
- zapewnienie środków finansowych pozwalających na właściwą realizację zadań z zakresu bezpieczeństwa technicznego i ppoż. budynków przez podległe placówki;
- zwiększenie liczby kontroli dotyczących wykonywania obowiązków związanych z utrzymaniem budynków w należytym stanie techniczno-użytkowym oraz z zapewnieniem w nich bezpieczeństwa ppoż.;
- podejmowanie działań o charakterze prewencyjnym, w szczególności zwiększających wiedzę kierowników placówek prowadzących działalność w budynkach o charakterze użyteczności publicznej na temat ciążących na nich obowiązków dotyczących utrzymania budynków w należytym stanie techniczno-użytkowym oraz zapewnienia w nich bezpieczeństwa ppoż.

Wsparcie przez Ministra Skarbu Państwa projektów badawczych, rozwojowych i wdrożeniowych dotyczących uzbrojenia i sprzętu wojskowego, realizowanych w spółkach Polskiego Holdingu Obronnego

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

P/13/059

CEL OGÓLNY

Ocena efektów wsparcia udzielonego przez Ministra Skarbu Państwa (niebędącego pomocą publiczną) Polskiemu Holdingowi Obronnemu Sp. z o.o. (PHO). Celem kontroli była również ocena działań PHO i jego spółek zależnych, podejmowanych w ramach udzielonego im wsparcia.

ZAKRES PODMIOTOWY

Badania kontrolne przeprowadzono w Ministerstwie Skarbu Państwa (MSP), PHO oraz w pięciu spółkach grupy PHO (Zakładach Mechanicznych „Bumar-Łabędy" SA w Gliwicach, Bumar Amunicja SA w Skarżysku-Kamiennej, Zakładach Metalowych „Dezamet" SA w Nowej Dębie, Bumar Elektronika SA w Warszawie oraz w Ośrodku Badawczo-Rozwojowym Urządzeń Mechanicznych „OBRUM" Sp. z o.o. w Gliwicach).

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Minister Skarbu Państwa, na podstawie zawartej w dniu 2 września 2011 r. umowy, przeznaczył 378,5 mln zł na wsparcie (niebędące pomocą publiczną) projektów badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych (B+R+W), realizowanych przez PHO. Zgodnie z podpisaną umową środki te w latach 2011–2013 mogły być wykorzystane na:
- przeprowadzenie procesu optymalizacji zatrudnienia w spółkach zależnych,
- dokonanie inwestycji w ww. spółkach w działalność B+R+W w obszarze uzbrojenia i sprzętu wojskowego (uisw),
- przeprowadzenie kompleksowej restrukturyzacji produktowej.

Efektem tych działań miało być zwiększenie wolumenu sprzedaży poprzez poszerzenie asortymentu oraz zwiększenie atrakcyjności produktów spółek zależnych, a przez to podniesienie zdolności ich konkurowania na rynku. Celem projektów było zaoferowanie polskiej armii nowoczesnego uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Podstawę udzielania wsparcia niebędącego pomocą publiczną stanowią przepisy:
- ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji,
- ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa,
- rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 11 sierpnia 2011 r. w sprawie wsparcia niebędącego pomocą publiczną.

SYNTEZA

Przekazane spółkom grupy PHO środki finansowe w większości przypadków zostały wykorzystane zgodnie z umową – na realizację prac B+R+W dotyczących uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz na przeprowadzenie procesu optymalizacji czynników produkcji. Umowny termin zakończenia realizacji projektów objętych wsparciem do końca 2013 r. nie został dotrzymany przez Holding, niemniej jednak opóźnienie to nie przekreśla jeszcze szansy na osiągnięcie zasadniczego celu, tj. zaoferowania polskiej armii nowoczesnego uzbrojenia i sprzętu.

Uznając potrzeby udzielenia wsparcia na prowadzenie prac B+R+W, NIK oceniła za obarczone zbyt dużym ryzykiem objęcie nim już na etapie planowania trzech projektów, w odniesieniu do których MON nie wyraziło konkretnego stanowiska co do zapotrzebowania na uzbrojenie mające być przedmiotem takich prac. Jak wyliczyła NIK, chodzi o 39,6 mln zł, czyli 12,5% środków przeznaczonych na projekty B+R+W.

W wyniku realizacji Programu Dobrowolnych Odejść, na sfinansowanie którego PHO otrzymał wsparcie w kwocie 57,1 mln zł, zmniejszono zatrudnienie o 1707 osób, tj. o 19,1%, zaś oszczędności z tego tytułu w kosztach wynagrodzeń i pochodnych wyniosły na koniec 2013 r. 72 mln zł. Formułując ocenę ogólną NIK uwzględniła fakt, iż MSP dysponowało analizami wskazującymi na zgodność udzielanego wsparcia z prawem UE. Istotnym elementem wpływającym na tę ocenę było także założenie w umowie zwrotu zainwestowanego kapitału – w okresie kolejnych pięciu lat od zakończenia realizacji projektów.

Do ważniejszych nieprawidłowosci stwierdzonych przez NIK należy m.in. wypłacenie kwoty 2.230,4 tys. zł. w formie świadczeń zwalnianym pracownikom, których następnie przyjęto z powrotem do pracy. Ponadto bez zgody Ministra wydatkowano 5.334,3 tys. zł na projekt Wóz Wsparcia Bezpośredniego, zamiast na ujęty w umowie projekt Bojowy Wóz Piechoty.

W spółce Bumar Amunicja SA wykorzystano przejściowo środki wsparcia w kwocie 16.662,4 tys. zł w sposób niezgodny z zawartymi z PHO umowami; z tego 3.200 tys. zł na pokrycie zobowiązań podatkowych (podatku VAT) oraz 13.462,4 tys. zł na zabezpieczenie gwarancji bankowych, dotyczących zwrotu zaliczki na realizację jednego z kontraktów.

Spółka Bumar Elektronika SA zleciła dwóm podmiotom realizację tego samego zadania, tj. wykonania projektu wstępnego części mechanicznej platformy radaru SHORAD.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

- Wzmocnienie współpracy MSP i MON, aby zapewnić ścisły związek projektów badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych z planem modernizacji Sił Zbrojnych, co zapewni ich wykorzystanie i efekty ekonomiczne.
- Zwrot niewłaściwie wykorzystanych środków przez PHO.
- Prawidłowe i terminowe wykonywanie przez Holding zobowiązań ujętych w umowach na każdym z etapów realizacji oraz rzetelne ich rozliczanie.

Wdrożenie i eksploatacja Systemu Dozoru Elektronicznego oraz realizacja zadań przez sądowych kuratorów zawodowych w procesie wykonywania kary pozbawienia wolności

Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

P/13/101

CEL OGÓLNY

Ocena realizacji zadań związanych z wdrożeniem i eksploatacją Systemu Dozoru Elektronicznego (SDE) oraz wykonywania przez sądowych kuratorów zawodowych zadań związanych z organizowaniem i kontrolowaniem wykonywania kary pozbawienia wolności w tym systemie.

III. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

KONTEKST PRAWNO-EKONOMICZNY

Zasadniczą przesłanką utworzenia Systemu Dozoru Elektronicznego (SDE) była chęć zmniejszenia zaludnienia zakładów karnych. Zakładano ponadto, że umożliwi on skuteczniejszą readaptację społeczną skazanych za tzw. drobne przestępstwa oraz przyniesie oszczędności w wykonywaniu kary pozbawienia wolności.

SDE jako nieizolacyjny sposób wykonania kary pozbawienia wolności zapewnia wyższy stopień dolegliwości i kontroli niż dotychczas stosowane środki probacyjne, a zarazem niższy stopień negatywnych konsekwencji wykonania kary niż w przypadku izolacji skazanych. Przy wykonywaniu kar w tym systemie nie dochodzi do negatywnych skutków psychologicznych i społecznych wynikających z długotrwałej izolacji więźniów, osłabienia więzi społecznych oraz zjawiska tzw. prizonizacji, czyli uzależniania osadzonego od systemu penitencjarnego, przejmującego za skazanego odpowiedzialność za zabezpieczenie podstawowych potrzeb życiowych. Stworzenie warunków do odbywania kary poza zakładami karnymi pozwala równocześnie ograniczyć ryzyko deprawacji sprawców mniej społecznie szkodliwych przestępstw. Podkreślić należy przy tym, że wykonywanie kary w SDE jest prawie dwukrotnie tańsze niż wykonywanie kar izolacyjnych w zakładach penitencjarnych.

System Dozoru Elektronicznego został wprowadzony w Polsce na mocy ustawy o SDE, która weszła w życie 1 września 2009 r. Przepisy ustawy miały charakter epizodyczny, z mocą obowiązywania do 31 sierpnia 2014 r., a od 27 sierpnia 2013 r. ten tryb wykonywania kary wszedł na stałe do polskiego porządku prawnego.

SYNTEZA

System Dozoru Elektronicznego zapewnia niższy stopień negatywnych konsekwencji wykonania kary niż w przypadku izolacji skazanych. Przy wykonywaniu kar w tym systemie nie dochodzi do negatywnych skutków psychologicznych i społecznych wynikających z długotrwałej izolacji więźniów, osłabienia więzi społecznych oraz zjawiska tzw. prizonizacji, czyli uzależniania osadzonego od systemu penitencjarnego, przejmującego za skazanego odpowiedzialność za zabezpieczenie podstawowych potrzeb życiowych.

System pozwolił na dokonanie redukcji liczby skazanych odbywających kary w zakładach penitencjarnych, co doprowadziło do zwiększenia dostępności miejsc dla osób ukaranych za poważniejsze przestępstwa. Mimo to SDE nie przyczynił się do zmniejszenia zaludnienia więzień. NIK zauważa, że podejmowane obecnie działania legislacyjne mające na celu szersze wykorzystanie Systemu Dozoru Elektronicznego w wykonywaniu kar, środków karnych i środków zabezpieczających, mogą przyczynić się do znaczącego wzrostu liczby osób objętych dozorem.

Stwierdzono brak spójnego i efektywnego systemu zarządzania i nadzoru nad wdrażaniem SDE. W szczególności: nie zapewniono czytelnego podziału zadań dotyczących wdrażania Systemu i wykonywania nadzoru nad tym procesem, gdyż większość zadań została skoncentrowana w rękach jednej osoby, nie zapewniono skutecznego nadzoru nad działaniami prywatnego podmiotu pełniącego rolę Upoważnionego Podmiotu Dozorującego oraz nie dokonywano rzetelnej analizy i oceny funkcjonowania SDE oraz efektów jego wdrożenia, w tym nie dokonywano pomiarów skuteczności readaptacji społecznej realizowanej w warunkach dozoru elektronicznego.

W trakcie kontroli odnotowano znaczące dysproporcje pomiędzy poszczególnymi apelacjami sądowymi w orzekaniu o udzieleniu skazanemu zezwoleń na odbycie kary w SDE. Przykładowo w apelacji krakowskiej i warszawskiej wydano zgody na 731 instalacji, w poznańskiej na 1733, a w katowickiej na 1870.

W systemie informatycznym SDE przetwarzane były dane osobowe skazanych dłużej, niż dopuszczają to obowiązujące przepisy. W ocenie NIK takie działania mogą być uznane za nadmierną ingerencję państwa w sferę prywatności i w konsekwencji za naruszenie konstytucyjnie zagwarantowanych praw i wolności obywatelskich.

Ministerstwo Sprawiedliwości nie zapewniło skutecznego i dostatecznego nadzoru administracyjnego nad sądami penitencjarnymi w zakresie prowadzenia wizytacji i lustracji obejmujących działania wykonywane przez Upoważniony Podmiot Dozorujący (UPD). W konsekwencji sędziowie penitencjarni w zasadzie nie prowadzili wizytacji i lustracji UPD.

Kuratorzy sądowi, wykonujący zadania związane z organizacją kontroli wykonywania kary pozbawienia wolności w SDE, byli z kolei obciążeni pracą w stopniu przekraczającym ustalone standardy, co wpływało niekorzystanie na rzetelność wykonywania ich pracy, a także na skuteczność dozoru elektronicznego.

WNIOSKI POKONTROLNE

SYSTEMOWE

- Kontynuowanie działań podjętych z inicjatywy Ministerstwa Sprawiedliwości, (MS) zmierzających do objęcia SDE większej liczby osób skazanych, co pozwoliłoby na zmniejszanie zaludniania zakładów karnych i ograniczanie kosztów ponoszonych na skazanych.
- Dokonanie kompleksowej analizy efektów zarówno w zakresie readaptacji społecznej skazanych poddanych karze w formie dozoru elektronicznego, jak i kosztów faktycznie ponoszonych na wykonywanie kary w takim systemie.
- Podjęcie działań w celu zmiany modelu zarządzania SDE, zapewniającego przejrzysty podział kompetencji i odpowiedzialności za poszczególne elementy systemu.
- Podjęcie przez MS działań zapewniających właściwe standardy obciążenia pracą kuratorów sądowych wykonujących zadania związane z dozorem elektronicznym lub bardziej równomierne obciążenie ich zadaniami wykonywanymi w ramach SDE.

ROZDZIAŁ IV

Zagrożenie korupcją w świetle wyników kontroli

1. Przeciwdziałanie korupcji
2. Główne rodzaje działalności publicznej zagrożone korupcją
3. Mechanizmy korupcjogenne
4. Zagrożenie korupcją w świetle wyników kontroli prowadzonych w 2014 r.
5. Podsumowanie i wnioski

1. Przeciwdziałanie korupcji

Systematyczne i metodyczne badania nad zagrożeniem korupcją mają miejsce w Najwyższej Izbie Kontroli od 2000 roku. Opracowana została wówczas pierwsza analiza „Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli" oraz pierwsza wersja stosowanej przez Izbę Metodyki Antykorupcyjnej, stanowiącej część „Podręcznika kontrolera", z zestawem zagadnień tematycznych i konkretnych pytań, które uwzględnia się w toku prowadzonych kontroli w celu dotarcia do ustaleń wskazujących na zagrożenie korupcją. W następnych latach analizy zagrożenia korupcją były dokonywane nadal, w formie osobnych dokumentów Izby oraz rozdziałów w sprawozdaniach z działalności NIK. Należy również podkreślić, że Najwyższa Izba Kontroli, z uwagi na zakres swoich konstytucyjnych uprawnień, nie zajmuje się zasadniczo zwalczaniem korupcji, zajmuje się natomiast ujawnianiem zagrożeń korupcyjnych oraz mechanizmów korupcjogennych w działalności kontrolowanych instytucji publicznych. Jest to metodyczne i systematyczne działanie NIK, dobrze znane z poprzednich sprawozdań i wysoko oceniane (niezmiennie wysoka ocena w raportach Komisji Europejskiej [2014], Transparency International [2012], Open Society Institute [2002], Bank Światowy [1999]). Istotne w podejściu NIK do problematyki korupcji jest również to, iż NIK postrzega i diagnozuje korupcję nie w kategoriach „choroby społecznej", co nierzadko występuje w podejściu naukowym czy publicystycznym, ale jako patologię w funkcjonowaniu instytucji publicznych i gospodarowaniu finansami publicznymi.

NIK przejawia dużą aktywność na polu działań zewnętrznych, tak w kraju, jak i za granicą. Izba ma znaczny udział w opracowaniu wytycznych Grupy Roboczej INTOSAI ds. Walki z Korupcją i Praniem Pieniędzy, które mają być zarekomendowane przez INTOSAI wszystkim członkom, tj. niemal 200 najwyższym organom kontroli państwowej na świecie.

We wrześniu 2014 r. w siedzibie NIK odbyło się spotkanie dwóch podzespołów Grupy, które razem pracowały nad sposobami zapobiegania patologiom finansowym i budowaniem zaufania społecznego do administracji publicznej – w tym najwyższych organów kontroli. W programie spotkania znalazły się tematy związane z promowaniem dobrych praktyk, m.in. rola kontroli wewnętrznej w zapobieganiu korupcji, zasada rotacyjności urzędników, tzw. zasada wielu oczu oraz współpraca z innymi instytucjami zaangażowanymi w walkę z korupcją. – Przywiązujemy bardzo dużą wagę do przeciwdziałania korupcji, mając przekonanie, że lepiej zapobiegać temu zjawisku, niż musieć z nim walczyć – podsumował spotkanie grupy INTOSAI prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski.

Najwyższa Izba Kontroli kieruje również pracami międzynarodowego zespołu zajmującego się przeglądem standardu ISSAI 30 – Kodeks Etyki INTOSAI. Nad dokonaniem aktualizacji Kodeksu oprócz przedstawicieli NIK pracują kontrolerzy z innych państw: Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Holandii, Portugalii, Węgier, Republiki Południowej Afryki, Nowej Zelandii, Indonezji, Albanii, Chile, Kuwejtu, Meksyku oraz Namibii. Międzynarodowa Federacja Księgowych (IFAC) pełni funkcję obserwatora zespołu.

Izba pomaga najwyższym organom kontroli z Ukrainy, Gruzji i Mołdawii w dostosowywaniu się do standardów UE, w tym dotyczącym walki z korupcją. Deklaracja o współpracy w tym zakresie została podpisana 23 lutego 2015 r. w Sejmie RP.

Od lat 90. NIK rozwija współpracę z Izbą Obrachunkową Ukrainy i innymi ukraińskimi instytucjami. W ostatnim czasie jest ona bardziej intensywna i skupia się głównie na trzech wiodących zagadnieniach: wzmocnieniu nowoczesnej kontroli państwowej, rozwoju służby cywilnej i walce z korupcją. Podpisane porozumienie o współpracy między Najwyższą Izbą Kontroli a Izbą Obrachunkową Ukrainy przewiduje zorganizowanie szkoleń oraz prowadzenie wspólnych kontroli. Jednym z elementów programu szkoleń będą warsztaty na temat roli najwyższych organów kontroli w ujawnianiu korupcji.

O roli Najwyższej Izby Kontroli w walce z korupcją mówił Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski 26 czerwca 2014 r. podczas spotkania poświęconego polskim doświadczeniom okresu transformacji zorganizowanego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Bank Światowy dla państw Partnerstwa Wschodniego: Białorusi, Gruzji, Mołdawii oraz Ukrainy. – Najwyższa Izba Kontroli uznaje przeciwdziałanie korupcji za integralną część swojej misji i obowiązek, jaki ma do spełnienia wobec społeczeństwa i władzy ustawodawczej – podkreślił Prezes NIK.

Zagadnieniu uczciwości w sektorze publicznym poświęcona była wizyta Prezesa NIK Krzysztofa Kwiatkowskiego złożona w Urzędzie Kontroli Państwowej Węgier. Zarówno w Polsce, na Węgrzech, jak i w innych krajach europejskich obserwuje się coraz większe zagrożenie występowaniem korupcji w samorządzie terytorialnym. Dlatego NOK Polski, Węgier i kilku innych krajów rozpoczęły współpracę właśnie w tym zakresie. Pierwsze spotkanie ekspertów odbyło się już w Wilnie, kolejne planowane jest w 2015 roku w Polsce.

W seminarium antykorupcyjnym zorganizowanym przez węgierski NOK dla przedstawicieli kilkunastu najwyższych organów kontroli państwowej z Afryki, Azji i Europy wziął udział w charakterze eksperta Zbysław Dobrowolski, dyrektor Delegatury NIK w Zielonej Górze.

Podczas konferencji naukowej w Tiranie, w październiku 2014 roku, poświęconej kontroli państwowej w służbie zarządzania krajem, wykład na temat roli NIK w walce z korupcją wygłosił wiceprezes Wojciech Kutyła.

Wiodącym tematem wizyty w Polsce Levana Bezhashviliego, prezesa Izby Kontroli Gruzji, była wymiana informacji i doświadczeń na polu przeciwdziałania korupcji. Izba kontroli Gruzji, podobnie jak NIK, zaangażowała się m.in. w przeciwdziałanie korupcji. Spośród postsowieckich państw to właśnie Gruzja jako pierwsza w regionie podjęła intensywne działania zmierzające do zapobiegania, wykrywania i zwalczania korupcji i jest obecnie liderem w liczbie przeprowadzonych reform.

Goszczące w NIK delegacje NOK Albanii, jak i Komisji Antykorupcyjnej i Praw Obywatelskich Republiki Korei również zainteresowane były problematyką przeciwdziałania zjawisku korupcji.

Ważnym wydarzeniem ubiegłego roku była V Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna, zorganizowana z okazji Międzynarodowego Dnia Przeciwdziałania Korupcji przez Centralne Biuro Antykorupcyjne, Ministra Spraw Wewnętrznych oraz Szefa Służby Cywilnej, poświęcona krajowym strategiom antykorupcyjnym. Najwyższą Izbę Kontroli reprezentowali wiceprezes Jacek Uczkiewicz i radca Prezesa NIK Alina Hussein. Podczas konferencji przywołano m.in. pozytywne oceny poziomu korupcji w Polsce na forum międzynarodowym, które potwierdzają dokonane postępy, ale nie zwalniają nas z dalszego przeciwdziałania korupcji. W grudniu 2014 r. opublikowany został coroczny międzynarodowy ranking percepcji korupcji organizacji Transparency International. Posługuje się on Indeksem Postrzegania Korupcji, który ocenia kraje pod względem stopnia korupcji wśród funkcjonariuszy publicznych i polityków, zestawiając opinie osób na stanowiskach decyzyjnych z opiniami analityków ryzyka gospodarczego i przedsiębiorców. Polska awansowała o trzy pozycje, z wynikiem 61 punktów na 100 możliwych; zajęliśmy 35. miejsce na liście 175 krajów objętych badaniem. Ten awans z 38. miejsca w roku 2013 i z 41 miejsca w roku 2012 świadczy o pozytywnej tendencji zachodzących zmian. Udało nam się zmniejszyć dystans do średniej unijnej z siedmiu do pieciu punktów.

Wśród zaprezentowanych referatów za szczególnie istotny z punktu widzenia NIK uznać należy „Podsumowanie I i II etapu strategii antykorupcyjnej" w zakresie działań prewencyjnych i edukacyjnych oraz wyzwania stawiane przed „Rządowym Programem Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019", przedstawione przez Anitę Fraj-Milczarską z MSW. Prawidłowość wdrażania Rządowego Programu będzie bowiem przedmiotem odrębnej kontroli NIK.

Warto przy okazji odnotować, że w obecnie realizowanej rządowej strategii antykorupcyjnej, w części dotyczącej diagnozy zjawiska, przytoczono podstawowe mechanizmy korupcjogenne, zidentyfikowane w kontrolach, opisane w licznych analizach i sprawozdaniach rocznych NIK: nieprawidłowości w procesie stanowienia prawa, dowolność postępowania, konflikt interesów, brak jawności postępowania, słabość systemu kontroli i nadzoru, kumulowanie uprawnień, lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości oraz nadmierne korzystanie z usług zewnętrznych i pośrednictwa. NIK będzie mogła tym skuteczniej przyczyniać się do ograniczenia poziomu korupcji w państwie i lepszego funkcjonowania jego instytucji, im bardziej rząd, jak również samorząd, zadba o eliminowanie mechanizmów korupcjogennych, zarówno na poziomie organizacyjnym, jak i rozwiązań legislacyjnych. Pomóc w tym może skoordynowane działanie w ramach rządowego programu antykorupcyjnego.

Przedstawiciele NIK, służb celnych polskich, brytyjskich, niemieckich, Policji, Straży Granicznej, CBA, eksperci British Standards Institution, Fundacji im. Batorego oraz wykładowcy wyższych uczelni wzięli udział w konferencji służb mundurowych „Razem przeciw korupcji". O głównych rodzajach działalności instytucji publicznych zagrożonych korupcją i mechanizmach korupcjogennych, na przykładach ostatnio publikowanych informacji o wynikach kontroli – mówiła na konferencji radca Prezesa NIK Alina Hussein.

Podczas 3. Międzynarodowej Konferencji Ciągłości Działania, zorganizowanej przez Wyższą Szkołę Policji w Szczytnie we wrześniu 2014 r., funkcjonariuszom służb mundurowych, urzędnikom i pracownikom spółek Skarbu Państwa przedstawiono wskazywane w kontrolach NIK dysfunkcje w sferze publicznej, które powodują ryzyko korupcyjne. Pytania do radcy Prezesa NIK Aliny Hussein skoncentrowały się na problemie relacji między prawem do dostępu do informacji publicznej a ochroną danych osobowych.

Po raz pierwszy przedstawiciele NIK zostali zaproszeni do wzięcia udziału w dorocznej Konferencji Audytorów Wewnętrznych, która odbyła się w połowie maja 2014 r. Motywem wiodącym tegorocznej konferencji były obszary ryzyka występowania korupcji i defraudacji, kontrolerskie techniki identyfikowania takich zjawisk oraz bezpieczeństwo i ochrona informacji. Alina Hussein, radca Prezesa NIK, otworzyła konferencję wykładem na temat: „Obszary ryzyka korupcyjnego i mechanizmy korupcjogenne". Beata Bogucka z Departamentu Obrony Narodowej podała konkretne przykłady takich mechanizmów na podstawie przeanalizowanego materiału kontrolnego.

Na prośbę kierownictwa lubuskiego oddziału NFZ w Zielonej Górze przedstawiciele delegatury NIK przeprowadzili w 2014 r. szkolenie antykorupcyjne. Szkolenie przeprowadzili: Zbysław Dobrowolski, dyrektor Delegatury, oraz Zdzisław Szafrański, główny specjalista kontroli państwowej.

W 2014 r. z inicjatywy Delegatury NIK w Zielonej Górze odbyło się seminarium z udziałem kierownictwa organów administracji publicznej działających w lubuskiej administracji rządowej, Regionalnej Izbie Obrachunkowej, samorządowych kolegiach odwoławczych oraz Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia. Było ono poświęcone analizie problemów związanych z realizacją zadań publicznych w województwie lubuskim. Omówiono także zagadnienia poświęcone przeciwdziałaniu nieprawidłowościom w sektorze publicznym.

Zdefiniowane na podstawie wyników przeprowadzonych kontroli dobre praktyki antykorupcyjne promowane przez Izbę cieszą się dużym zainteresowaniem nie tylko urzędników, ale i przedsiębiorców. Radca Prezesa NIK Alina Hussein, omawiała je podczas wielu wystąpień, dotyczących przygotowania firm do zapobiegania korupcji, aktywnie inicjowanych w ostatnim czasie przez środowisko przedsiębiorców, w tym podczas konferencji Stowarzyszenia Emitentów Giełdowych i E&Y we wrześniu 2014 r., Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji w czerwcu 2014 r., Brytyjsko-Polskiej Izby Handlowej i British Standards Institution w maju i w lutym 2014 r. (we współpracy z firmą doradczą PwC jako współautorem raportu na temat zamówień publicznych, przygotowanym wspólnie z Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Korupcji) czy też wielkopolskich spółek komunalnych i samorządowców w kwietniu 2014 r.

NIK kontynuuje współpracę z uczelniami wyższymi i organizacjami pozarządowymi. W niedawnej debacie zorganizowanej przez Instytut Spraw Publicznych, której gościem specjalnym była Sherron Watkins, (której zeznania przyczyniły się do wyjaśnienia fałszerstw finansowych i w efekcie do upadku koncernu energetycznego Enron), o możliwościach poprawy sytuacji sygnalistów w Polsce z perspektywy NIK mówiła radca Prezesa NIK, Alina Hussein. Izba od początku lat dwutysięcznych udziela poparcia idei wzmocnienia ochrony prawnej sygnalistów (ang. whistleblowers) w Polsce, promowanej m.in. przez Program Przeciw Korupcji – Fundacja im. Stefana Batorego.

Te różnorodne, kompleksowe działania NIK przyczyniają się do upowszechniania informacji na temat wyników kontroli wskazujących na dysfunkcje w działalności instytucji publicznych. Przez to zaś przyczyniają się one do zwiększenia stopnia realizacji wniosków pokontrolnych, których skuteczność, zwłaszcza w odniesieniu do zamówień publicznych, nadzoru nad spółkami Skarbu Państwa oraz sektora ochrony zdrowia, jest monitorowana w toku prowadzonej ewaluacji zainicjowanej po ubiegłorocznym raporcie Komisji Europejskiej o korupcji.

2. Główne rodzaje działalności publicznej zagrożone korupcją

Wieloletnie doświadczenia NIK wskazują, że podwyższonym ryzykiem wystąpienia korupcji zagrożone są w szczególności cztery rodzaje działalności publicznej:

- **wydawanie decyzji uznaniowych** przez organy władzy publicznej, gdyż uznaniowość może zamienić się w wydawanie decyzji na zasadzie dowolności;
- **rozdzielanie przez państwo dóbr deficytowych, w tym środków dofinansowania**, na przykład dotacji, środków europejskich, udzielanie zamówień publicznych – w tych obszarze występuje dążenie do uzyskania pożądanego dobra, np. zamówienia publicznego, w drodze korupcji;
- **wykonywanie przez państwo funkcji policyjnych, inspekcyjnych czy kontrolnych**. Wszelkiego rodzaju inspekcje czy kontrole narażone są na propozycje korupcyjne w celu uniknięcia odpowiedzialności wynikającej z negatywnych skutków kontroli;
- wykonywanie działalności na **styku interesu publicznego i prywatnego**. Wszędzie tam, gdzie podmioty publiczne kooperują z podmiotami prywatnymi, istnieje ryzyko, że podmiot prywatny w drodze korupcji będzie dążył do uzyskania korzyści kosztem majątku publicznego.

Wszystkie te rodzaje działalności powinny być przedmiotem szczególnego nadzoru w celu przeciwdziałania wystąpienia ryzyka korupcji.

3. Mechanizmy korupcjogenne

W wymienionych obszarach działalności szczególne znaczenie ma eliminowanie mechanizmów korupcjogennych, czyli takich nieprawidłowości, które powodują bądź podwyższają ryzyko korupcji.

Na pierwszym miejscu wymienić należy **dowolność postępowania**, czyli taką sytuację, gdy funkcjonariusz publiczny ma zbyt szerokie możliwości decyzyjne, gdy rozstrzygnięcie jakiejś sprawy nie jest jasno wyznaczone przepisami prawa, tylko zależy od dobrej woli urzędnika. Takim sytuacjom sprzyja zwłaszcza niejasne prawo. Przykładem może być zawiłe i skomplikowane prawo podatkowe, które stwarza zbyt wiele możliwości dowolnego interpretowania niejasnych przepisów.

Drugim istotnym mechanizmem korupcjogennym jest **konflikt interesów**, czyli dopuszczenie do takiej sytuacji, gdy funkcjonariusz publiczny działający w imieniu państwa ma lub może mieć prywatny interes w określonym działaniu, wynikającym z jego funkcji. Przykładem może być sytuacja, gdy wójt oraz radni podejmują rozstrzygnięcia dotyczące lokalizacji inwestycji na terenie obejmującym ich własne grunty.

Trzeci z mechanizmów to **brak wymaganej jawności postępowania**, który obserwuje się na przykład w zamówieniach publicznych czy przy sprzedaży mienia komunalnego, gdzie ujawniane są przypadki braku prawidłowych ogłoszeń o przetargach, czy wręcz próby dokonywania transakcji „po cichu", bez stosownych publicznych informacji.

I wreszcie czwarty mechanizm korupcjogenny – **brak lub słabość kontroli**. Oczywiste jest, że o korupcję łatwiej tam, gdzie brak jest systematycznej i bieżącej kontroli, gdy urzędnik nabiera przekonania, że nikt nie patrzy mu na ręce.

4. Zagrożenie korupcją w świetle wyników kontroli prowadzonych w 2014 r.

1. Kontrola sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez Oddziały Terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu (informacja NIK ze stycznia 2014 roku), a także kontrola na ten sam temat, dotycząca Agencji Nieruchomości Rolnych w Poznaniu (informacja NIK z lipca 2013 r., ale rozpatrywana w komisji sejmowej w marcu 2014 roku), przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK, w związku z sugestią Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, ujawniły występowanie korupcjogennych mechanizmów polegających na dowolności postępowania oraz słabości kontroli w odniesieniu do sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych.

Kontrole wykazały, że system typowania nieruchomości do sprzedaży był całkowicie dowolny, podobnie jak wybór nabywców tych nieruchomości, a w dodatku działania zmierzające do wyboru nabywców nieruchomości nie były odpowiednio dokumentowane. Całkowicie dowolne były też działania w zakresie korzystania bądź niekorzystania z prawa pierwokupu nieruchomości rolnych przez Agencję. Ta dowolność w oczywisty sposób może sprzyjać korupcji, w sytuacji gdy wybór nieruchomości do sprzedaży i wybór nabywców nie jest dokonywany według określonych reguł.

Obie kontrole wykazały, że obowiązujący system kwalifikacji rolników do udziału w przetargach ograniczonych nie wyklucza uczestnictwa w postępowaniach osób, które spełniając obowiązujące wymogi formalne, kupują nieruchomości rolne w innym celu niż powiększenie własnego gospodarstwa rodzinnego, a także takich osób, które mają zobowiązania wymagalne względem Agencji.

Z ustaleń Najwyższej Izby Kontroli wynika, iż obowiązujące przepisy prawa nie zapobiegają omijaniu nakazu uzyskiwania zgody władz państwowych na wykup nieruchomości rolnych przez podmioty zagraniczne. Jednym ze sposobów jest zakup takich nieruchomości przez spółkę z kapitałem polskim, a następnie sprzedaż udziałów/akcji tej spółki spółce kontrolowanej przez kapitał zagraniczny.

Ponadto obowiązujące regulacje prawne są niewystarczające dla ewidencjonowania przez Ministra Spraw Wewnętrznych wszystkich transakcji nabywania przez cudzoziemców udziałów w spółkach prawa handlowego posiadających nieruchomości rolne. W szczególności przepisy nie nakładają obowiązku zgłaszania do Krajowego Rejestru Sądowego informacji niezbędnych do rejestrowania przez Ministra transakcji nabycia przez cudzoziemców udziałów w spółkach z o.o. będących właścicielami nieruchomości rolnych. Nieprzekazywanie do Krajowego Rejestru Sądowego informacji o posiadaniu

nieruchomości rolnych przez spółki, w których cudzoziemcy nabyli udziały, powodował, że MSW nie otrzymywało danych, które niezbędne są do rejestracji takich transakcji. W konsekwencji służby państwowe nie mają informacji o tym, ile i jakie nieruchomości rolne są w posiadaniu podmiotów zagranicznych.

W drugiej z wymienionych kontroli, dotyczącej Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych w Poznaniu, NIK stwierdziła, że do powstania nieprawidłowości przyczynił się nieskuteczny system nadzoru właścicielskiego. Podczas realizacji niektórych zadań zaistniały mechanizmy o charakterze korupcjogennym, takie jak dowolność postępowania, słabość kontroli, a także nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika. Kontrola wykazała m.in. nieprzestrzeganie regulacji ustawowych i przepisów wewnętrznych Agencji, a także nienależyte zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa w przypadku sprzedaży i dzierżawy nieruchomości oraz niewykorzystywanie wszystkich uprawnień wobec użytkowników bezprawnie korzystających z Zasobu.

Wyniki obu wymienionych kontroli zostały rozpatrzone przez Sejmową Komisję do Spraw Kontroli Państwowej na posiedzeniu w dniu 13 marca 2014 roku, w następstwie czego Komisja uchwaliła dezyderat nr 21, z 19 marca 2014 r. W dezyderacie Komisja postulowała realizację wielu antykorupcyjnych wniosków NIK, zawartych w informacjach. Komisja, w ślad za NIK, wskazała, że działania naprawcze powinny doprowadzić do wyeliminowania: nadmiaru kompetencji w ręku jednego pracownika, dowolności w podejmowaniu decyzji, niewłaściwego dokumentowania prowadzonych działań, a także niezapewnienia równego dostępu do informacji potencjalnym kontrahentom Agencji. Ponadto Komisja – zgodnie z ustaleniami i wnioskami NIK – postulowała podjęcie inicjatywy ustawodawczej przez Radę Ministrów w celu:

1) uniemożliwienia omijania nakazu uzyskiwania zgody władz państwowych na wykup nieruchomości rolnych przez podmioty zagraniczne,
2) ograniczenia możliwości ustanowienia cesji umów dzierżawy nieruchomości rolnych Skarbu Państwa,
3) określenia okoliczności uzasadniających wykluczenie z przetargu ograniczonego kandydata na nabywcę nieruchomości rolnych z Zasobu,
4) zapewnienia pozyskiwania pełnej informacji o nabywanych lub obejmowanych udziałach lub akcjach przez cudzoziemców w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych.

Ponadto Komisja postulowała wzmocnienie nadzoru nad Oddziałami Terenowymi Agencji Nieruchomości Rolnych oraz zwiększenie nadzoru Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad działalnością Agencji. W odpowiedzi na powyższy dezyderat Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi poinformował Komisję o podjęciu prac legislacyjnych nad projektami ustaw, zwłaszcza nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Należy jednak podkreślić, że mimo zapowiedzi zmiany legislacyjne, postulowane przez NIK i zawarte w dezyderacie, nie zostały dotychczas wprowadzone.

2. Kontrola zarządzania należnościami finansowymi w agencjach rolnych (informacja NIK z marca 2014 roku) wykazała występowanie mechanizmów korupcjogennych związanych z dowolnością postępowania oraz brakiem wymaganej jawności postępowania w zakresie udzielania ulg w spłacie zobowiązań wobec Skarbu Państwa.#

Chodzi tu o decyzje dotyczące odraczania terminów spłaty należności oraz rozkładania ich na raty. Decyzje te były podejmowane według niejasnych kryteriów i praktycznie zależały od dobrej woli urzędników agencji. Postępowanie egzekucyjne również wszczynano według dowolnych zasad.

Korupcjogenne nieprawidłowości mogły mieć wpływ na to, iż proces zarządzania należnościami finansowymi w agencjach rolnych nie był prowadzony sprawnie i skutecznie. W okresie objętym kontrolą tj. w latach 2008–2013, nastąpił 20 procentowy wzrost należności zaległych (do 1.363 mln zł) w Agencji Nieruchomości Rolnych oraz prawie trzykrotny (do 455 mln zł) w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Wyniki tej kontroli były rozpatrywane przez Sejmową Komisję do Spraw Kontroli Państwowej w dniu 7 maja 2014 roku, natomiast 29 maja Komisja uchwaliła na podstawie wyników tej kontroli dezyderat nr 24 do Ministra Finansów oraz do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w którym to dezyderacie Komisja postuluje podjęcie skutecznych działań usprawniających proces zarządzania należnościami finansowymi w agencjach rolnych oraz ograniczających poziom zaległych należności.

Komisja, w ślad za wnioskiem *de lege ferenda* NIK, postuluje również rozważenie ustawowego uregulowania sprawy umorzenia wierzytelności z tytułu dopłat Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do oprocentowania kredytów udzielonych przez banki do dnia 30 kwietnia 2007 r.

W odpowiedzi na ten dezyderat, oparty na wnioskach pokontrolnych NIK, ministrowie finansów oraz rolnictwa i rozwoju wsi poinformowali Komisję o podjęciu szeregu działań organizacyjnych, zmierzających do usprawnienia zarządzania należnościami finansowymi agencji rolnych. Nie został natomiast uwzględniony zawarty w dezyderacie wniosek *de lege ferenda.*

3. Kontrola nadzoru nad funkcjonowaniem ferm zwierząt (informacja NIK z listopada 2014 roku) wykazała korupcjogenny mechanizm słabości kontroli w odniesieniu do ferm hodowli wielkoprzemysłowej.

Nadzór nad fermami wielkoprzemysłowymi jest ułomny, bo wyznaczone do kontroli instytucje nie współpracują ze sobą tak, jak powinny: mają rozbieżne dane i nie wymieniają się informacjami. Wykorzystują to niektórzy właściciele ferm i, w zgodzie z prawem, dzielą „na papierze" duże fermy na mniejsze. Podlegają dzięki temu mniej rygorystycznym przepisom, co sprawia, że ich fermy funkcjonują bez przeszkód, mimo że są bardzo uciążliwe dla sąsiadów i środowiska. W świetle obowiązującej ustawy Prawo ochrony środowiska, właściciele ferm wielkoprzemysłowych mogą bez trudu obchodzić przepisy dot. ochrony środowiska przez podział fermy. Mniejsze fermy nie mają bowiem obowiązku posiadania pozwolenia zintegrowanego.

Inspekcja Ochrony Środowiska w latach 2011–2013 nie skontrolowała wszystkich wielkoprzemysłowych ferm świń, zaliczanych do pierwszej, najbardziej rygorystycznej, kategorii ryzyka (np. w 2011 r. nie sprawdzono sześciu takich ferm). W latach 2011–2013 Inspekcja Ochrony Środowiska kontrolowała co roku tylko od 34% do 42% ferm drobiu. Ferm zwierząt dostatecznie nie kontrolowała także Państwowa Inspekcja Sanitarna.

W ramach wniosków z tej kontroli NIK postulowała opracowanie projektu nowelizacji ustawy Prawo ochrony środowiska, wprowadzającej obowiązek posiadania pozwolenia zintegrowanego przez wszystkie fermy powiązane technologicznie i położone na terenie sąsiednich zakładów. Najwyższa Izba Kontroli za priorytetową uznaje zmianę prawa uniemożliwiającą obchodzenie przepisów ochrony środowiska przez formalne dzielenie wielkoprzemysłowych ferm zwierząt;

4. Kontrola ochrony gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem (informacja NIK z lipca 2014 roku) wykazała korupcjogenne mechanizmy dowolności postępowania, a także konflikt interesów w zakresie gospodarowania nieruchomościami państwowymi.

Z jednej strony tolerowane jest w szerokim zakresie zjawisko bezprawnego, bezumownego wykorzystania gruntów Skarbu Państwa przez nieuprawnione osoby (dotyczy to około 12% niezagospodarowanych, państwowych gruntów rolnych), a z drugiej strony robi się trudności rolnikom, chcącym legalnie wydzierżawić ziemię. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zobowiązuje Agencję Nieruchomości Rolnych do wydzierżawiania gruntów w drodze przetargu. Minister Środowiska nie uregulował tych kwestii dla gruntów wodnych związanych z gospodarką rolną. Powszechną praktyką w tych jednostkach stało się niepodawanie do wiadomości publicznej informacji o terenach przeznaczonych do odpłatnego korzystania. Oddawano je na podstawie niejasnych zasad, nierówno traktując wnioskodawców. Wnioski o legalną dzierżawę nieraz czekały na rozpatrzenie nawet dwa lata. Jednocześnie prawie wszystkie skontrolowane Rejonowe Zarządy Gospodarki Wodnej stawiały swoich pracowników na uprzywilejowanej pozycji. Wydzierżawiały im swoje grunty, a w dwóch przypadkach nawet z zastosowaniem 50 procentowej zniżki (Warszawa, Gdańsk). Z kolei w żadnym z Zarządów Melioracji i Urządzeń Wodnych nie opracowano procedur regulujących tę kwestię. Takie postępowanie nie sprzyja legalnym wnioskodawcom, natomiast wyraźnie zwiększa ryzyko korupcji.

Kontrola ujawniła też przypadki bezprawnego korzystania z gruntów przez pracowników jednostek kontrolowanych (ANR Olsztyn, ZMiUW Elbląg, RZGW Gdańsk). Jest to sytuacja szczególnie naganna, gdyż ich zadaniem jest administrowanie i ochrona terenów państwowych. Izba powiadomiła o tych przypadkach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministra Środowiska oraz marszałków wszystkich województw.

5. Kontrola realizacji zadań i gospodarki finansowej stadnin koni należących do Skarbu Państwa (informacja NIK z lipca 2014 roku) wykazała występowanie korupcjogennego mechanizmu dowolności sprzedaży koni w niektórych kontrolowanych stadninach.

W latach 2011–2013 (I półrocze) spółki objęte kontrolą sprzedały ogółem 1251 koni, w tym 87 koni ze stada podstawowego. W trzech stadninach na 13 skontrolowanych dopuszczono do sprzedaży 17 koni ze stada podstawowego bez wcześniej uzyskanej zgody Agencji. W dwóch stadninach wystąpiły nieprawidłowości polegające na naruszeniu obowiązujących wewnętrznych zasad sprzedaży koni. W rezultacie do klientów kierowano nieaktualną i niepełną ofertę sprzedażową, przez co cena konia nie podlegała weryfikacji rynkowej, a nadto środki ze sprzedaży nie były egzekwowane od nabywcy. W Stadninie Koni Liski dopuszczono też do podpisania umów sprzedaży 35 koni za cenę 151,1 tys. zł przez osoby nieupoważnione. Trzy spółki nie posiadały metod wyceny koni, a inne trzy – nie przestrzegały przyjętych regulacji w tym zakresie, wskutek czego wartość księgowa koni została zaniżona o 5.923,1 tys. zł. Zaniżenie wartości księgowej koni wystąpiło także w Stadninie Koni Iwno, gdzie nie objęto spisem inwentaryzacyjnym z natury sześciu koni o wartości księgowej co najmniej 18 tys. zł.

Zaniżenie liczby posiadanych koni ujawniono też w Stadninie Koni Walewice, gdzie w sprawozdaniach dla Agencji w latach 2011–2012 nie wykazano 197 koni znajdujących się w Spółce. Brak procedur odnoszących się do sprzedaży koni wyzwolił korupcjogenny mechanizm dowolności postępowania, w związku z czym doszło do niewłaściwej wyceny i sprzedaży koni bez zgody Agencji oraz zawierania umów przez osoby nieupoważnione. Kontrola wykazała, że w Stadninie Koni Walewice ceny koni ustalano głównie w oparciu o względy ekonomiczne, a nie hodowlane. Skutkiem takiego podejścia była sprzedaż nielegalnemu pośrednikowi zdrowych koni, które nabywca przeznaczył na rzeź. Spośród 36 koni zakupionych przez tego nabywcę za 82.342 zł brutto, 27 koni zostało skierowanych na rzeź. Według uzyskanych z ubojni informacji zostały one sprzedane na mięso rzeźne w sumie za 129.098 zł. Ta sprawa, jako budząca podejrzenie przestępstwa, została skierowana do prokuratury. Najwyższa Izba Kontroli mając na uwadze wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości skierowała do wszystkich kierowników skontrolowanych jednostek określone wnioski. Dotyczyły one m.in. uporządkowania zasad utrzymania, wyceny i sprzedaży koni.

6. Kontrola nabywania przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi krajowe objęte Programem Budowy Dróg Krajowych w latach 2008–2013 (informacja NIK z sierpnia 2014 roku) wykazała występowanie korupcjogennego mechanizmu dowolności postępowania w zakresie ustalania i wypłaty odszkodowań za wywłaszczane nieruchomości. Wykazała także korupcjogenny mechanizm nadmiernej koncentracji uprawnień w ręku jednego urzędnika.

Najważniejsze stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieprawidłowego ustalania wysokości odszkodowań (zawyżanie lub zaniżanie), ze względu na błędy w wycenie nieruchomości. Operaty szacunkowe nieruchomości sporządzane przez rzeczoznawców majątkowych na potrzeby postępowań odszkodowawczych nie zawsze są bezbłędne. Dodatkowo pracownicy urzędów wojewódzkich nierzetelnie weryfikowali dostarczane dokumenty. W efekcie popełniane błędy nakładały się na siebie i w istotnym stopniu wpływały na wysokość przyznawanych odszkodowań.

Zasady reprezentowania Skarbu Państwa przy nabywaniu nieruchomości w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) nie były zgodne z ustanowionymi w GDDKiA procedurami antykorupcyjnymi. Dyrektor Generalny Dyrekcji w dokumencie pt. „Polityka antykorupcyjna GDDKiA" z marca 2012 r. określił m.in. zasady zapobiegania konfliktom interesów oraz przeciwdziałania możliwości wystąpienia zjawisk korupcyjnych. Ustalono wówczas, że w obszarach szczególnie narażonych na korupcję należy stosować zasadę „wielu oczu" – każde działanie urzędnika miało być weryfikowane przez jego przełożonego lub innego upoważnionego pracownika. Wbrew tym zasadom, pracownicy GDDKiA posiadali pełnomocnictwa do jednoosobowego reprezentowania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad przy nabywaniu nieruchomości pod drogi krajowe, gdyż formalnie zezwalał na to regulamin organizacyjny GDDKiA, który nie został w tym zakresie dostosowany do standardów polityki antykorupcyjnej.

NIK zwróciła uwagę, że przewlekłe i nierzetelne ustalanie wysokości odszkodowań prowadzi do naruszania prawa osób wywłaszczonych do niezwłocznego otrzymania słusznego odszkodowania za ich własność przejętą na cele publiczne, gwarantowanego przez Konstytucję.

7. Kontrola lokalizacji i budowy lądowych farm wiatrowych (informacja NIK z lipca 2014 roku) wykazała praktycznie wszystkie istotne mechanizmy korupcjogenne związane z procesem lokalizacji ferm wiatrowych – dowolność postępowania, konflikt interesów, brak lub słabość kontroli oraz brak wymaganej jawności działania.

NIK negatywnie oceniła proces powstawania lądowych farm wiatrowych w Polsce. Władze gmin decydowały o lokalizacji farm wiatrowych, ignorując społeczne sprzeciwy. Budową wielu elektrowni wiatrowych zainteresowane były pełniące funkcje lub zatrudnione w gminach osoby, na których ziemi farmy powstały. Najwyższa Izba Kontroli zidentyfikowała w skontrolowanej dziedzinie istotne mechanizmy korupcjogenne, między innymi konflikt interesów. Zgody lokalnych władz na lokalizację elektrowni wiatrowych zostały w większości przypadków uzależnione od przekazania na rzecz gminy darowizn lub sfinansowania dokumentacji planistycznej, co w oczywisty sposób powodowało konflikt interesów, gdyż plan zagospodarowania przestrzennego mógł być przygotowany nie z troską o interes mieszkańców gminy, lecz w interesie firmy, która sfinansowała jego przygotowanie.

W części gmin (ok. 30%) elektrownie wiatrowe lokalizowane były na gruntach należących do osób pełniących funkcję organów gminy bądź zatrudnionych w gminnych jednostkach organizacyjnych m.in. radnych, burmistrzów, wójtów czy też pracowników urzędów gmin, tj. osób, które jednocześnie w imieniu gminy uczestniczyły w podejmowaniu bądź podejmowały decyzje lokalizacyjne dotyczące inwestycji. Sytuacje takie noszące znamiona konfliktu interesów oraz niedopuszczalnego lobbingu – w ocenie NIK – stwarzały zagrożenie wystąpienia zjawisk o charakterze korupcyjnym.

Natomiast z punktu widzenia obowiązującego prawa działania takie uchybiały przepisom ustawy o samorządzie gminnym, a w szczególności obowiązkom radnych. Stały także w sprzeczności z normami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. W przypadku radnych, którzy nie wyłączyli się z głosowania w trybie art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, w sprawie dotyczącej bezpośrednio ich interesu prawnego, ustawodawca nie przewidział jakichkolwiek sankcji o charakterze dyscyplinującym lub karnym z tytułu naruszenia tej normy prawnej, co – zdaniem NIK – wymaga zmiany prawa w tym zakresie.

W zdecydowanej większości skontrolowanych gmin (ok. 80%), zgoda organów gmin na lokalizację elektrowni wiatrowych była uzależniona od sfinansowania przez inwestorów dokumentacji planistycznej lub przekazania na rzecz gminy darowizny. Przepisy prawa stanowią, że tego rodzaju wydatek powinien być pokryty z budżetu gminy. Finansowanie w ten sposób zadań własnych gminy mogło być źródłem wystąpienia konfliktu interesów między preferencjami inwestorów a obiektywnymi – z punktu widzenia gminy i lokalnych społeczności – rozwiązaniami planistycznymi. Tak ukształtowane relacje na styku interesu publicznego i prywatnego stanowiły zdaniem NIK mechanizm korupcjogenny.

Kontrola wykazała również słabość systemu kontroli. Z powodu niezdefiniowania w przepisach prawnych dopuszczalnych norm dotyczących innych potencjalnych zagrożeń związanych z eksploatacją farm wiatrowych, takich jak chociażby infradźwięków oraz efektów stroboskopowych, uprawnione instytucje państwa nie wykonywały we wskazanym zakresie badań oddziaływania farm wiatrowych na środowisko. Służby dozoru technicznego nie interesowały się bezpieczeństwem funkcjonowania urządzeń technicznych elektrowni wiatrowych. Powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego kontrolowali jedynie zagadnienia związane z konstrukcją budowlaną farm (fundament, maszt, infrastruktura towarzysząca). Obowiązujące przepisy o dozorze technicznym nie definiowały bowiem, jakie elementy mechaniczne (generatory, rotory z gondolą, wirniki, skrzynie biegów, transformatory czy łopaty śmigła) miałyby podlegać kontroli właściwych służb. W konsekwencji kwestia zapewnienia bezpiecznego użytkowania zasadniczej, technicznej części elektrowni wiatrowych pozostawała poza nadzorem organów inspekcyjnych państwa.

Miała też miejsce dowolność postępowania w zakresie wydawania pozwoleń na budowę elektrowni wiatrowych. W przepisach prawa budowlanego elektrownie wiatrowe nie zostały przypisane do żadnej kategorii obiektów budowlanych. W wydawanych przez kontrolowanych starostów decyzjach o pozwoleniu na budowę, kategoryzowano je bądź jako „wolno stojące kominy i maszty", bądź „sieci elektroenergetyczne", a w ostateczności jako „inne budowle". Takie niedostosowanie prawa nie pozostawało bez konsekwencji, gdyż w sposób niejednolity organy nadzoru budowlanego udzielały inwestorom pozwolenia na użytkowania. W efekcie, dla takich samych obiektów raz wymagano uzyskania pozwolenia na użytkowanie, a innym razem dopuszczano do ich eksploatacji wyłącznie po dokonaniu zgłoszenia zakończenia budowy. W ocenie NIK eksploatacja farm wiatrowych powinna wiązać się z uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie.

Brak jednoznaczności przepisów, jednolitości orzecznictwa oraz doktryny, powodował rozbieżności w interpretacji i stosowaniu przepisów prawnych dotyczących lokalizacji elektrowni wiatrowych na obszarach i gruntach podlegających ochronie, co w konsekwencji prowadziło np. do lokalizacji inwestycji na obszarach o istotnych walorach krajobrazowych i przyrodniczych. Przepisy zezwalały inwestorom na lokalizowanie elektrowni wiatrowych w takich miejscach (np. na obszarze chronionego krajobrazu), mimo że wzbudzało to wiele kontrowersji i protestów. W efekcie turbiny wiatrowe na wiele lat staną się elementem krajobrazu m.in. Pojezierza Suwalskiego (w tym Doliny Rospudy) czy też Goplańsko-Kujawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (Babiak). Wyniki tej kontroli były rozpatrywane przez Sejmową Komisję do Spraw Kontroli Państwowej 25 września 2014 roku, a 9 października 2014 roku Komisja przyjęła dezyderat nr 33 do Prezesa Rady Ministrów w sprawie lokalizacji i budowy farm wiatrowych.

Komisja, w ślad za wnioskami NIK z tej kontroli, postulowała ustanowienie takich regulacji prawnych, które zagwarantują respektowanie zasad zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska przyrodniczego i ograniczenia uciążliwości farm wiatrowych dla mieszkańców.
Komisja poparła w szczególności istotny antykorupcyjny wniosek NIK dotyczący sposobów finansowania dokumentacji planistycznej gmin (chodzi o to, żeby gminy nie przyjmowały od inwestorów finansowania opracowania planów zagospodarowania przestrzennego, gdyż może to prowadzić do korupcyjnych powiązań i opracowywania planów pod interesy firm inwestorskich, z naruszeniem interesu mieszkańców).

8. Kontrola budowy i wykorzystania Stadionu Narodowego w Warszawie (informacja NIK z kwietnia 2014 roku), przeprowadzona na zlecenie Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, wykazała korupcjogenne mechanizmy dowolności postępowania, słabości kontroli ze strony instytucji odpowiedzialnych zarówno na etapie budowy jak i na etapie eksploatacji Stadionu Narodowego, a także dowolności postępowania w zakresie kształtowania wynagrodzeń w Narodowym Centrum Sportu, jednostce pełniącej funkcje inwestora zastępczego podczas budowy.

Kontrola wykazała, że planowane od 2006 r. zadanie „Budowa Stadionu Narodowego (SN) w Warszawie" zrealizowano w sposób nieprawidłowy. W trakcie wykonywania inwestycji narażono interes Skarbu Państwa. Proces inwestycyjny przebiegał niewłaściwie, a w jego trakcie dopuszczono się wielu błędów i zaniechań. W rezultacie zadanie nie zostało zakończone w terminie, a zaplanowane w budżecie państwa koszty budowy SN (1 915 mln zł) zostały przekroczone o co najmniej 268,8 mln zł, przy czym nie są to koszty ostateczne, ponieważ Skarb Państwa i generalny wykonawca dochodzą wzajemnych roszczeń w postępowaniu sądowym. Minister Sportu i Turystyki nie dokonał analiz ekonomiczno-finansowych pod kątem potrzeb, kosztów budowy i utrzymania oraz możliwości wykorzystania SN. Nie zidentyfikował ryzyk związanych z inwestycją i nie zarządzał nimi odpowiednio.

Przyjęty sposób finansowania budowy SN, polegający na tym, że zobowiązania zaciągnął inwestor zastępczy – spółka Narodowe Centrum sp. z o.o. (NCS), a płatności dokonywało Ministerstwo Sportu, przy niedostatecznym nadzorze Ministra nad realizacją zadań przez NCS, nie gwarantował efektywnej, oszczędnej i terminowej realizacji inwestycji. Ministerstwo finansowało wydatki na pokrycie zobowiązań wynikających z umów i ugód zawartych przez NCS z naruszeniem przepisów Prawa zamówień publicznych lub na warunkach niedostatecznie zabezpieczających interes Skarbu Państwa, a także wydatki na roboty, które nie wchodziły w zakres inwestycji (np. wykończenie i wyposażenie pomieszczeń gastronomicznych zgodnie z życzeniem najemcy).

Wynagrodzenie członków Zarządu NCS ustalono w oderwaniu od oceny terminowości, oszczędności i efektywności realizacji podstawowego zadania spółki, tj. budowy SN, co umożliwiło wypłatę im pełnego wynagrodzenia w kwocie ogółem ponad 5 mln zł, mimo że zadanie nie zostało zakończone, jego planowany koszt znacznie przekroczony, a w toku realizacji NCS dopuściło się działań nierzetelnych, niegospodarnych i naruszających przepisy prawa. W związku z tym Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej wnosi o ostateczne rozliczenie zadania budowy Stadionu Narodowego.

Jednocześnie Komisja postuluje i oczekuje szybkiego podjęcia prac legislacyjnych w celu jednoznacznego zdefiniowania w przepisach prawa budowlanego i w konsekwencji podatkowego, jakimi obiektami budowlanymi są w świetle prawa nowoczesne, wielofunkcyjne stadiony, w tym Stadion Narodowy.

9. Kontrola budowy i wykorzystania Stadionu Miejskiego we Wrocławiu (informacja NIK z lutego 2015 roku) wykazała rażące przejawy korupcjogennej dowolności postępowania w realizacji tej budowy, wyrażające się w naruszaniu procedur zamówień publicznych, zawyżaniu kosztów budowy, a także nieuzasadnionym i kosztownym korzystaniu z zewnętrznego doradztwa prawnego.

Kontrola wykazała między innymi, że w sześciu z dziesięciu objętych kontrolą zamówień naruszono przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych (PZP), w tym w pięciu wpływając na wynik postępowania o zamówienie. Niezgodnie z prawem wydatkowano przez to 50,3 mln zł. Dwa ze zbadanych zamówień, w wyniku których wydatkowano 1,7 mln zł, w ocenie NIK dokonane zostały w następstwie działań niegospodarnych. W dwóch przypadkach nieprawidłowości na kwotę 31 mln zł wskazywały na niezachowanie reguł uczciwej konkurencji. NIK zwróciła też uwagę na stale rosnącą cenę obiektu. Na etapie planowania szacowano jej koszt na 521 mln zł, by w 2009 r. zwiększyć tę kwotę do 853 mln. Ostatecznie w połowie 2013 r. cena wzrosła o kolejne 38 mln zł do 892 mln. Wpływ na to miały m.in. nieuzasadnione wydatki. Przykładem może być wypłata generalnemu wykonawcy – niemieckiej firmie Max Bögl – blisko 25 mln zł tytułem dodatkowego wynagrodzenia. Zdaniem Izby była to wypłata dowolna, niemająca żadnych podstaw.

Dowolne postępowanie dotyczyło również wykorzystania Stadionu Miejskiego, między innymi w zakresie zorganizowania na nim koncertu grupy Queen i turnieju piłkarskiego Polish Masters. Oba przedsięwzięcia kosztowały miasto 21 mln zł. Organizującą je firmę Dynamicom wybrano z wolnej ręki, bez przetargu. Nie uzyskano spodziewanych rezultatów finansowych, a miasto do dziś zaangażowane jest w spór sądowy z organizującą wydarzenia na Stadionie firmą Dynamicom. Zarządzająca Stadionem spółka Wrocław 2012 w dowolny sposób płaciła zawyżone wynagrodzenia obsługującym ją kancelariom prawnym, jednocześnie zatrudniając własnych prawników. Przez pięć lat obsługa prawna spółki pochłonęła ponad 8 mln zł, a w czasie kontroli do zapłaty pozostały jeszcze faktury na kwotę 1,6 mln zł.

Prawnikom płacono po 610 zł (bez VAT) za godzinę pracy. Potem stawkę co prawda obniżono do 420 zł, ale jak wynika z raportu, za czas pracy liczono również dojazdy prawników do spółki z Warszawy. Taki sposób rozliczania pracy prawników doprowadzał do prawdziwych absurdów. Kontrola zauważyła, że dzięki takim stawkom zwykłe dostarczenie listu z siedziby spółki na stadionie do sądu we Wrocławiu przy ul. Podwale kosztowało 1 tys. zł. A same telefony, jakie w ciągu kolejnych 10 dni wykonywał do sądu inny prawnik – kolejne 9 tys. Wobec wielkiej skali nieprawidłowości i potencjalnych nadużyć, związanych z budową oraz wykorzystaniem Stadionu Miejskiego we Wrocławiu, NIK skierowała w tej sprawie zawiadomienie do prokuratury.

10. Kontrola budowy Stadionu Śląskiego (informacja NIK z kwietnia 2014 roku) wykazała korupcjogenną dowolność postępowania różnych instytucji państwowych na kolejnych etapach tej budowy.

Przebudowa Stadionu Śląskiego rozpoczęła się 20 lat temu, kosztowała już ponad 600 mln zł i do dzisiaj nie została zakończona. Do nieuzasadnionego wzrostu kosztów inwestycji przyczyniły się m.in. nieprawidłowe działania urzędników związane z wyborem droższego i niesprawdzonego należycie projektu zadaszenia trybun. W tej sprawie Izba skierowała zawiadomienie do prokuratury dotyczące niegospodarności oraz sprowadzenia niebezpieczeństwa katastrofy budowlanej związanej z awarią łączników lin zadaszenia. Koszt modernizacji Stadionu w Chorzowie początkowo miał wynieść ok. 300 mln zł. Zarząd Województwa Śląskiego bez merytorycznego uzasadnienia odstąpił od realizacji projektu zadaszenia trybun Stadionu w Chorzowie według projektu „Saturn 2005". Projekt biura TB Badora został zatwierdzony i uzyskał pozwolenie na budowę w kwietniu 2005 r. Projekt ten został pozytywnie zaopiniowany przez Instytut Techniki Budowlanej pod kątem wytrzymałości na obciążenie śniegiem. W 2006 r. zorganizowano dwa przetargi na jego wykonanie. Niespodziewanie, po przyznaniu Polsce i Ukrainie organizacji EURO 2012, Zarząd Województwa postanowił zmienić projekt zadaszenia. W tym celu m.in. zlecił wykonanie ekspertyz podważających bezpieczeństwo założeń konstrukcyjnych projektu „Saturn 2005". Ekspertyzy, które w świetle zgromadzonej w toku kontroli dokumentacji okazały się nierzetelne, zostały opublikowane w mediach. Uniemożliwiało to dyskusję na temat zasadności stawianych w nich zarzutów i usankcjonowało decyzję o odstąpieniu od projektu „Saturn 2005", na który wydano z budżetu województwa 5 mln zł.

Urząd Marszałkowski w niejednolity sposób weryfikował poprawność zamawianych projektów zadaszenia Stadionu Śląskiego. W przypadku projektu „Saturn 2005" UM – mimo że dysponował zatwierdzonym projektem budowlanym oraz koreferatem i innymi specjalistycznymi opiniami – zlecał kolejne ekspertyzy, aż do odstąpienia od jego realizacji. Z kolei drugi projekt, który opracowała niemiecka firma GMP za 16 mln zł, Urząd Marszałkowski przyjął bez weryfikacji jego założeń projektowych (nie sprawdzono nawet wytrzymałości na obciążenie śniegiem).

Szczególnie korupcjogennym postępowaniem było dokonanie wyboru nowego wykonawcy z naruszeniem prawa zamówień publicznych – nie wybrano go w trybie konkurencyjnym, lecz z wolnej ręki. Tym samym Urząd Marszałkowski w niegospodarny sposób wydał ok. 68 mln zł. Koszt wykonania zadaszenia wg. projektu „Saturn 2005" był niższy o 55 mln zł od kosztu przewidzianego w projekcie GMP (koszt robót – 174 mln zł). Do kosztów należy dodać wydatki na realizację projektu „Saturn 2005" oraz cenę projektu wykonanego przez GMP.

W wyniku awarii przy podnoszeniu konstrukcji linowej dachu konieczne było wstrzymanie budowy zadaszenia trybun i opracowanie zamiennej dokumentacji projektowej. Spowodowało to dalsze opóźnienie inwestycji i wzrost kosztów. Ekspertyzy techniczne sporządzone na zlecenie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego wskazują na kilka przyczyn awarii: elementy, które uległy uszkodzeniu, nie miały odpowiednich parametrów materiałowych, były niedokładnie zmontowane, a sam projekt zadaszenia zawierał błędy. Zdaniem NIK część przyczyn awarii można było wyeliminować, gdyby inżynier kontraktu rzetelnie wykonywał swoje obowiązki.

Urząd Marszałkowski poniósł dodatkowe koszty, które bezpośrednio spowodowane zostały przez awarię. Wyniosły one ok. 18 mln zł i zostały przeznaczone m.in. na dodatkowe ekspertyzy, doradztwo prawne, zakup nowej zamiennej dokumentacji projektowej, zabezpieczenie placu budowy. Ostateczna ich wysokość będzie możliwa do określenia dopiero po zakończeniu budowy. NIK zamierza przeprowadzić kolejną kontrolę dalszych prac modernizacyjnych na Stadionie Śląskim, które, według szacunków, mają pochłonąć jeszcze ponad 200 mln zł.

11. Kontrola kontraktowania świadczeń opieki zdrowotnej przez Narodowy Fundusz Zdrowia (informacja NIK z marca 2014 roku). Kontrola wykazała, że sposób kontraktowania świadczeń opieki zdrowotnej przez NFZ jest mało przejrzysty, niespójny i nie zapewnia właściwego wykorzystania środków, jakimi dysponuje NFZ. Nie zapewniały one wyboru świadczeniodawców gwarantujących należytą jakość i dostępność świadczeń.

Nieprawidłowości polegały głównie na tym, że dyrektorzy oddziałów wojewódzkich NFZ dowolnie odstępowali od ogólnych procedur kontraktowania, a komisje konkursowe nierzetelnie weryfikowały oferty konkursowe w zakresie deklarowanych warunków wykonywania świadczeń.

Ponadto członkowie zespołów negocjacyjnych dokumentowali prowadzenie negocjacji w sposób niepozwalający na odtworzenie ich przebiegu. W ocenie NIK zarówno duża arbitralność decyzji i działań dyrektorów OW NFZ, jak i nieprzejrzystość negocjacji są czynnikami korupcjogennymi (mechanizm dowolności postępowania oraz braku wymaganej jawności działania).

Przyznawana na ostatnim etapie procedury kontraktowania cena za punkt rozliczeniowy (miara służąca do rozliczenia oferowanego świadczenia) jest stała i w istocie nienegocjowalna, bez względu na jakość oferty przedstawionej na wcześniejszych etapach postępowania. W efekcie praktycznie wszystkie szpitale publiczne, które zgłosiły oferty, podpisują umowy, a etapy wcześniejsze, np. ranking placówek uwzględniający jakość oferowanych świadczeń, nie mają większego znaczenia.

Z kolei w przypadku ambulatoryjnej opieki specjalistycznej ranking jakościowy (sam w sobie niedoskonały, bo oparty na jakości deklarowanej w ofercie, nie zawsze zgodnej z rzeczywistą jakością placówek), jest przekreślany i kwestionowany na etapie negocjacji, w którym jedynym liczącym się kryterium są ceny procedur, zaproponowane przez świadczeniodawców. Na ich podstawie komisje negocjacyjne ustalają zupełnie nowy ranking i według własnych, zmiennych reguł (często przekazanych ustnie przez przełożonego) arbitralnie przydzielają kontrakty, narzucając warunki i ostateczne ceny. Odmowa podpisania propozycji Funduszu przez świadczeniodawcę jest równoznaczna z rezygnacją z kontraktu. Zdaniem NIK trudno ten sposób postępowania określić mianem negocjacji.

Wyniki kontroli były rozpatrywane przez Sejmową Komisję do Spraw Kontroli Państwowej w dniu 28 maja 2014 roku. 25 czerwca 2014 roku Komisja uchwaliła dezyderat, w którym przyjmując krytyczne ustalenia NIK, postuluje kompleksową reformę systemu finansowania ochrony zdrowia, w tym finansowania podstawowej opieki zdrowotnej.

W odpowiedzi na dezyderat Minister Zdrowia poinformował o przyjęciu wniosków NIK i przygotowaniu projektu ustawy, który zawiera propozycje zmian, dotyczące kontraktowania świadczeń, w tym w zakresie ustalania ogólnych warunków umów, kryteriów wyboru ofert. Ustawa ta nie została dotychczas uchwalona.

12. Kontrola realizacji świadczeń zdrowotnych w zakresie leczenia uzdrowiskowego, finansowanych przez Śląski Oddział Wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia (informacja NIK z marca 2014 roku) wykazała, że w procesie kontraktowania przez Śląski Oddział Wojewódzki NFZ świadczeń zdrowotnych w rodzaju lecznictwo uzdrowiskowego stwierdzono korupcjogenny mechanizm dowolności postępowania wobec oferentów.

Ustalając liczbę świadczeń, jakie miały być zakontraktowane dla poszczególnych oferentów, Oddział stosował własne, nieprzewidziane w przepisach prawa, a zatem dowolne warunki. Prowadziło to do nierównego traktowania oferentów w trakcie prowadzonych przez Oddział postępowań konkursowych. W ocenie NIK dowolność w podejmowaniu decyzji przez komisję konkursową w zakresie proponowanej oferentom liczby świadczeń, mającej wpływ na wartość kontraktu, skutkowała ryzykiem wystąpienia korupcji.

Dowolność postępowania polegała również na prowadzeniu postępowań konkursowych z naruszeniem obowiązujących procedur. Komisja konkursowa nie wywiązała się z obowiązku przeprowadzenia negocjacji ze wszystkimi oferentami, którzy spełniali wymagane warunki, nie przeprowadziła wymaganej kontroli u oferenta, który nie miał wcześniej zawartej umowy z NFZ w danym zakresie świadczeń, nie wezwała oferenta do uzupełnienia braków oraz nie odrzuciła oferty, która nie zawierała wszystkich wymaganych dokumentów.

Wyniki tej kontroli były przedmiotem rozpatrzenia przez sejmową Komisję do Spraw Kontroli Państwowej na posiedzeniu w dniu 28 sierpnia 2014 roku, a 25 września 2014 roku Komisja uchwaliła dezyderat nr 33 do Ministra Zdrowia w sprawie realizacji świadczeń zdrowotnych w zakresie lecznictwa uzdrowiskowego, w którym postuluje przeanalizowanie przez NFZ procesu kontraktowania świadczeń zdrowotnych w zakresie lecznictwa uzdrowiskowego w celu wyeliminowania nieprawidłowości.

13. Kontrola realizacji finansowania programów terapeutycznych i lekowych (informacja NIK z listopada 2014 roku) wykazała korupcjogenny konflikt interesów w zakresie angażowania ekspertów zewnętrznych, będących autorytetami w danej dziedzinie medycyny, w tym m.in. konsultantów krajowych i wojewódzkich.

Aby zapewnić przejrzystość procesu oceny, eksperci zobowiązani byli do składania deklaracji o ewentualnym konflikcie interesów. Zadeklarowanie takiego konfliktu nie wykluczało jednak możliwości wykorzystania złożonej opinii. Z ustaleń kontroli wynika, że wśród opinii ekspertów, wykorzystywanych w analizach opracowywanych przez Agencję Oceny Technologii Medycznych, były opinie wielu specjalistów, którzy zgłosili konflikt interesów. Stwierdzono również przypadki dopuszczania do udziału w posiedzeniu Rady Przejrzystości (organu opiniodawczo-doradczego Agencji) ekspertów, którzy w ogóle nie złożyli deklaracji konfliktu interesów. Mając na uwadze wszelkie ograniczenia, związane np. z tym, że grono specjalistów w określonej, czasem bardzo wąskiej, dziedzinie może być stosunkowo nieliczne, Izba zauważa jednak, że korzystanie w procesie obejmowania refundacją leków opinii ekspertów, którzy pozostają w konflikcie interesów, może podważać bezstronność rekomendacji wydawanych przez Agencję.

W ramach wniosków z powyższej kontroli Najwyższa Izba Kontroli uznała za celowe podjęcie przez Ministra Zdrowia działań mających na celu zwiększenie transparentności procedur w procesie refundacji leków, gwarantujących obiektywizm w podejmowaniu decyzji.

14. Kontrola zwalczania oszustw w podatku od towarów i usług wykazała korupcjogenną dowolność postępowania oraz słabość systemu kontroli podatkowej, które mogą sprzyjać oszustwom w zakresie podatku VAT, powodując straty sięgające miliardów złotych.

W związku z narastającą skalą oszustw podatkowych, kwoty uszczupleń w VAT w 2012 r. wyniosły ponad 4 miliardy złotych, podczas gdy w 2011 r. 2,5 miliarda złotych, zaś w I półroczu 2013 r. wyniosły ponad 3,1 miliarda złotych. O obserwujemy zatem stały wzrost tych uszczupleń. Kontrola wykazała, że zmniejszyła się liczba kontroli przeprowadzonych przez urzędy

skarbowe. W 2012 r. organy te zrealizowały prawie 240 tys. kontroli rozliczeń VAT, tj. o 8,8% mniej niż w 2011 r. Zjawisko to pogłębiło się w I półroczu 2013 r., kiedy to przeprowadzono niecałe 109 tys. kontroli, tj. o 17,8% mniej niż w I półroczu 2012 r. Zdaniem NIK w sytuacji gwałtownego wzrostu uszczupleń VAT tempo, w jakim zmniejszała się liczba kontroli rozliczeń VAT, jest niepokojące; Z ustaleń kontroli wynika, że poziom wydawanych przez organy podatkowe decyzji wymiarowych był niski, co oznacza, że rósł udział decyzji uchylonych w toku prowadzonych przez izby skarbowe postępowań odwoławczych. W urzędach kontroli skarbowej decyzje uchylone stanowiły 15,1% decyzji wydanych w 2011 r., 19,6% w 2012 r. oraz 20,7% w I półroczu 2013 r. Tymczasem w urzędach skarbowych odsetek uchylonych decyzji wyniósł 10,3% w 2011 r., 11,9% w 2012 r. oraz 7,5% w I półroczu 2013 r. Głównymi przyczynami uchylania decyzji organów pierwszej instancji było niepełne lub nieprawidłowe udokumentowanie stanu faktycznego dotyczącego kontrolowanych podatników; 8 z 9 kontrolowanych urzędów skarbowych nie wypełniało rzetelnie ustawowego obowiązku w zakresie wykreślania podatników z odpowiednich rejestrów (zgodnie z art. 97 ust. 15 lub art. 96 ust. 9 ustawy o podatku od towarów i usług w określonych przypadkach podmioty te powinny zostać z nich wykreślone). W ocenie NIK zaniedbania urzędników w tym zakresie mogą utrudniać identyfikowanie podmiotów nierzetelnych, podejrzanych o udział w oszustwach podatkowych; 2 z 9 kontrolowanych urzędów skarbowych nieterminowo odpowiadały na wnioski państw członkowskich UE o zbadanie transakcji u wskazanych podatników. Okazuje się, że problem opóźnień w udzielaniu odpowiedzi występuje w większości krajów UE. NIK podkreśla, że szybkie uzyskiwanie informacji o rzetelności rozliczeń kontrahentów z innych krajów UE ma istotne znaczenie dla skutecznego rozpoznawania i zwalczania oszustw podatkowych, tym bardziej że przestępstwa te mają często charakter transgraniczny. Kontrola ujawniła też znaczne nieprawidłowości w egzekwowaniu zobowiązań podatkowych oraz wszczynaniu postępowań karnych skarbowych w odniesieniu do osób trzecich, świadczące o zawodności systemu kontroli w tym zakresie. Z upływem czasu zwiększa się ryzyko wyzbywania przez osoby trzecie składników majątkowych, dochodzi do przedawnienia zobowiązań, co bezpośrednio przekłada się na wyniki egzekucji zaległości. Tolerowanie niewywiązywania się niektórych podatników z zobowiązań podatkowych, dopuszczenie do przedawnienia karalności czynu zabronionego prowadzi do nierównego traktowania podatników. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w urzędach skarbowych mogą powodować zagrożenie korupcją.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej na posiedzeniu w dniu 29 maja 2014 r. rozpatrzyła informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach zwalczania oszustw w podatku od towarów i usług i 25 czerwca 2014 r. przyjęła dezyderat nr 26 do Ministra Finansów. Komisja w ślad za ustaleniami NIK stwierdziła, że organy kontroli skarbowej oraz organy podatkowe nie przeciwdziałały wystarczająco skutecznie oszustwom w podatku od towarów i usług. Świadczą o tym rosnące kwoty uszczupleń w VAT i jednocześnie niski poziom odzyskiwanych przez Skarb Państwa kwot wynikający z wydanych decyzji pokontrolnych i korekt deklaracji podatkowych. Ponadto Komisja postuluje skuteczne egzekwowanie od jednostek podległych rzetelnego aktualizowania danych rejestracyjnych podatników VAT UE oraz wyeliminowanie opóźnień w udzielaniu odpowiedzi na wnioski kierowane przez administracje państw członkowskich UE.

15. Kontrola realizacji Kompleksowego Systemu Informatycznego ZUS (wystąpienie pokontrolne NIK z czerwca 2014 roku) wykazała bardzo poważne przejawy dowolności postępowania władz ZUS w zakresie zamówień publicznych na usługi informatyczne. Kontrola ujawniła też, że zamówieniami tymi zajmowali się pracownicy pozostający w konflikcie interesów.

NIK ustaliła, że przebieg postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonego przez ZUS w 2013 r. na usługę wsparcia, eksploatacji i utrzymania Kompleksowego Systemu Informatycznego (KSI), nie gwarantował dochowania wynikających z prawa zamówień publicznych zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania potencjalnych wykonawców.

ZUS, ustalając termin złożenia wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu (35 dni), nie zapewnił potencjalnym wykonawcom, innym niż firma Asseco Poland SA (realizująca usługi związane z utrzymaniem KSI od 1997 r.), realnej możliwości zapoznania się z dokumentacją dotyczącą przedmiotu zamówienia.

NIK zauważyła, że już w 2010 r. ZUS zaniechał stosowania trybów konkurencyjnych, udzielając zamówienia na wsparcie i utrzymanie KSI z wolnej ręki firmie Asseco Poland SA. ZUS wybór trybu tłumaczył wówczas brakiem możliwości zapoznania się przez innych potencjalnych wykonawców z dokumentacją dotyczącą przedmiotu zamówienia, oceniając, że potencjalny wykonawca musiałby się zapoznawać z nią przez co najmniej 12 miesięcy. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (UZP), ocenił, że wspomniane postępowanie z 2010 r. zostało przeprowadzone z naruszeniem prawa, a Krajowa Izba Odwoławcza (KIO), podtrzymała jego stanowisko. NIK podziela opinię przedstawioną w uchwale KIO, według której ZUS dopuścił się w 2010 r. nieuprawnionego zaniechania stosowania przepisów dotyczących trybów konkurencyjnych przy udzielaniu zamówienia.

NIK, uwzględniając oceny i opinie Prezesa UZP oraz KIO odnoszące się do postępowania realizowanego przez ZUS w 2010 r., stwierdziła, że również w postępowaniu z 2013 r. na wsparcie i utrzymanie KSI zamawiający (czyli ZUS) nie zapewnił przestrzegania zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Podanie w ogłoszeniu stosunkowo krótkiego terminu (niewiele ponad miesiąc) na złożenie wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu przetargowym, a następnie dwóch miesięcy na zapoznanie się ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia – przy założeniu, że czas niezbędny na zapoznanie się z dokumentacją dotyczącą KSI (ponad 10 tysięcy różnego rodzaju dokumentów) przez innego niż dotychczasowy (czyli Asseco Poland SA) wykonawcę powinien wynosić co najmniej 12 miesięcy (według oceny ZUS z 2010 roku) – prowadziło wprost do wyboru dotychczasowego wykonawcy.

NIK ustaliła, że przy realizacji zamówień publicznych, zarówno w 2010 r., jak i w 2013 r., pracownicy ZUS wykonujący czynności w prowadzonych postępowaniach pozostawali z przedstawicielami firmy ubiegającej się o udzielenie zamówienia w takim stosunku prawnym lub faktycznym, który mógł budzić uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności.

Zdaniem NIK zaistniały przesłanki przesądzające o konieczności wyłączenia niektórych pracowników ZUS z podejmowania czynności w postępowaniach przetargowych z 2010 r. oraz z 2013 r., w wyniku których ZUS zawierał umowy z firmą Asseco Poland SA. W 2010 r. dwoje pracowników ZUS złożyło oświadczenie o braku okoliczności, których istnienie powoduje obowiązek wyłączenia się z prac komisji, mimo że w dniu złożenia oświadczenia (15 września 2010 r.) zasiadali, wspólnie z przedstawicielem firmy Asseco Poland SA (który w dodatku reprezentował Asseco Poland SA w tym postępowaniu) w radzie jednej z fundacji. Wspomnianych dwoje pracowników ZUS twierdzi w swoich zeznaniach, że złożyło rezygnację z uczestnictwa w radzie fundacji 20 września 2010 r. Rezygnacja ta została przyjęta jednak uchwałą Rady Fundacji dopiero 22 lutego 2014 r. a stosowny wpis do KRS został dokonany 14 marca 2014 r. W 2013 roku w postępowaniu, którego przedmiotem była eksploatacja i utrzymanie KSI, tych samych dwoje pracowników ZUS uczestniczyło w pracach komisji przetargowej, składając oświadczenia o braku okoliczności prawnych i faktycznych, powodujących ich wyłączenie z prac komisji, mimo że wykonawcę, tj. Asseco Poland SA, reprezentowały dwie osoby które zasiadały wspólnie ze wspomnianymi pracownikami ZUS w radzie jednej z fundacji przynajmniej do 15 września 2010 r. Kontrolerzy ustalili, że takie przypadki występowały też w innych postępowaniach przetargowych 2013 r. Zdaniem NIK okoliczność ta może budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności wspomnianych przedstawicieli ZUS w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, zarówno w 2010 r., jak i 2013 r.

5. Podsumowanie i wnioski

Rok 2014 był kolejnym rokiem aktywnej działalności NIK w zakresie przeciwdziałania korupcji. Ta działalność, wysoko oceniona w 2014 r. przez Komisję Europejską (najwyższa ocena NIK spośród wszystkich instytucji państwowych w Polsce) polegała głównie na konsekwentnym ujawnianiu mechanizmów korupcjogennych w działalności kontrolowanych instytucji publicznych.

Wyniki przeprowadzonych w 2014 r. kontroli (odnoszące się w większości do zdarzeń sprzed 2014 r.) wskazują na kilka obszarów zagrożenia korupcją, które powinny być przedmiotem szczególnego zainteresowania wszystkich odpowiedzialnych instytucji państwowych.

Pierwszy obszar – to szeroko rozumiany obszar gospodarki ziemią, zarówno rolną, jak i przeznaczoną pod inwestycje (kontrole opisane w pkt 1-7 powyżej). Chodzi tu między innymi o obrót państwowymi nieruchomościami rolnymi, które są sprzedawane i wydzierżawiane według nieprzejrzystych zasad, a często bez zasad. Jest to niekorzystne zwłaszcza w perspektywie kończącego się w 2016 r. 12-letniego okresu ochronnego i otwarcia się możliwości legalnego i niekontrolowanego nabywania polskiej ziemi rolnej przez cudzoziemców, obywateli UE. Jeśli mechanizmy korupcjogenne, sygnalizowane przez NIK, nie zostaną szybko wyeliminowane, pokusa zachowań korupcyjnych w zakresie sprzedaży państwowych nieruchomości może być coraz większa.

Zdecydowanie większego nadzoru wymaga działalność państwowych agencji rolnych, zwłaszcza Agencji Nieruchomości Rolnych, która zarządza i obraca majątkiem narodowym wielkiej wartości. W zasobach Agencji pozostaje jeszcze około 1,5 mln ha ziemi państwowej, należy dążyć do wyeliminowania zachowań korupcyjnych, które stanowią zagrożenie dla prawidłowego działania Agencji. Ściślejszego nadzoru i kontroli wymaga działalność podległych agencji spółek, na co wskazują na przykład wyniki kontroli NIK w państwowych stadninach koni.

IV. Zagrożenie korupcją w świetle wyników kontroli

Poważne zagrożenia korupcją, związane z gospodarką ziemią, dotyczą też kwestii wywłaszczeń, o czym świadczą zwłaszcza wyniki kontroli inwestycji infrastrukturalnych, wskazujące na dowolność postępowania w zakresie kształtowania odszkodowań za grunty wywłaszczane pod budowę autostrad. Wyceny wywłaszczanych nieruchomości i kształtowanie w ślad za tym wielkości odszkodowań pozostawione są dużej dowolności i nie są dostatecznie nadzorowane przez odpowiedzialne instytucje państwowe. Zważywszy, że chodzi tu o wielomiliardowe wydatki publiczne, przy dużej dowolności postępowania i braku należytej kontroli, występuje duże zagrożenie korupcją.

Z szeroko pojętą problematyką gospodarki ziemią wiążą się też zagrożenia korupcją związane z lokalizowaniem farm wiatrowych na terenach wiejskich i rolnych. Wyniki kontroli NIK wskazują, że dochodzi tam do działań dowolnych, nieprzejrzystych, nieliczących się ze społecznym sprzeciwem, z naruszeniem praw ludzi i powodowaniem zagrożeń dla środowiska, a także do konfliktu interesów, gdyż na lokalizacji elektrowni wiatrowych w wielu przypadkach prywatne korzyści odnoszą osoby reprezentujące władze samorządowe.

Drugim obszarem istotnego zagrożenia korupcją są wielkie inwestycje infrastrukturalne sportowe (kontrole opisane w pkt. 8-10 powyżej). W 2014 r. NIK skontrolowała budowę i wykorzystanie trzech stadionów sportowych – Stadionu Narodowego w Warszawie, Stadionu Śląskiego w Chorzowie oraz Stadionu Miejskiego we Wrocławiu. W kontrolach tych ujawnione zostały bardzo poważne nieprawidłowości, związana z dowolnością w udzielaniu zamówień publicznych z wolnej ręki, zakupem usług zewnętrznych za zawyżane stawki. Zawyżane były koszty budowy, a straty z tego tytułu, w przypadku każdego ze skontrolowanych stadionów, wyniosły setki milionów złotych. Nadzór nad tymi inwestycjami okazał się zawodny i dopuszczono do wystąpienia mechanizmów korupcjogennych i korzyści dla interesów prywatnych kosztem majątku publicznego.

Trzecim istotnym obszarem zagrożenia pozostaje utrzymujące się niestety wysokie zagrożenie korupcją w systemie ochrony zdrowia (kontrole opisane w pkt 11-13 powyżej). Ubiegłoroczne kontrole wykazały w szczególności dużą dowolność w zakresie kontraktowania świadczeń medycznych przez Narodowy Fundusz Zdrowia. Przy takiej dowolności, nieprzejrzystości, słabości kontroli może też dochodzić do występowania mechanizmów korupcjogennych.

Utrzymuje się korupcjogenne, zagrażające zdrowiu pacjentów zjawisko niedostatecznej dostępności wielu usług medycznych, co wykazała m.in. ubiegłoroczna kontrola NIK dotycząca lecznictwa uzdrowiskowego, a także kontrola dotycząca dostępności rehabilitacji leczniczej.

Niepokojące jest też ujawnione w kontroli dotyczącej programów terapeutycznych i lekowych, pozostawanie ekspertów w sytuacji konfliktu interesów, w szczególności dopuszczanie ich do opiniowania programów, a zatem wywieranie przez nich realnego wpływu na ich kształt.

I wreszcie czwarty obszar zagrożenia to postępowanie podatkowe (kontrola opisana w pkt 14 powyżej). Kontrola dotycząca zwalczania oszustw w podatku VAT wskazała na zjawisko dużej dowolności postępowania organów podatkowych, nierównego traktowania podatników. Zważywszy, że w sprawach podatkowych niekiedy wchodzą w grę bardzo duże zobowiązania podatkowe, wszelkie dowolności w postępowaniu władz podatkowych mogą bardzo łatwo przeradzać się w zachowania korupcyjne, należy zatem dążyć do wyeliminowania wszelkich dowolności w postępowaniu organów podatkowych. Niepodważalną zasadą powinno być równe traktowanie wszystkich podatników.

Szczególnego podkreślenia w podsumowaniu wymaga znaczne zwiększenie zainteresowania kontrolami NOK, zwłaszcza tymi, wskazującymi na ryzyko korupcji, ze strony Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Najważniejsze informacje NIK, między innymi dotyczące nieprawidłowości w obrocie państwowa ziemią rolną, lokalizacji firm wiatrowych, budowy Stadionu Narodowego, zwalczania oszustw w podatku VAT i wielu innych nie tylko były przedmiotem wnikliwego rozpatrywania przez Komisję oraz zostały wsparte uchwalonymi przez Komisje dezyderatami, adresowanymi do rządu. W 2014 r. uchwalono 20 takich dezyderatów, znacznie więcej niż w latach poprzednich, co Izba przyjmuje z satysfakcją, jest to bowiem wielkie wsparcie w realizacji wniosków pokontrolnych NIK. Dezyderaty odwołujące się do wniosków NIK znacznie zwiększają rangę i skuteczność tych wniosków. Izba wyraża przekonanie, że kontynuacja i rozwijanie tej dobrej praktyki da pozytywne rezultaty i że dzięki temu wzrośnie również skuteczność kontroli NIK, w szczególności na obszarach dużego zagrożenia korupcją, i że w konsekwencji zagrożenie to uda się zmniejszyć.

ROZDZIAŁ V

Współpraca z Sejmem RP i innymi podmiotami krajowymi

1. Współpraca z Sejmem RP
2. Współpraca z Senatem RP
3. Współpraca z Prezydentem RP
4. Współpraca z Prezesem Rady Ministrów
5. Współpraca z Rzecznikiem Praw Obywatelskich
6. Współpraca NIK z innymi organami kontroli i inspekcji
7. Panele ekspertów
8. Polityka informacyjna NIK oraz udostępnianie informacji publicznej
9. Wydawnictwa NIK
10. Skargi i wnioski obywateli

V. Współpraca z Sejmem RP i innymi podmiotami krajowymi

1. Współpraca z Sejmem RP

W działalności Najwyższej Izby Kontroli znaczące miejsce zajmuje współpraca z Sejmem RP. Szczególnie częste kontakty NIK utrzymuje z Komisją ds. Kontroli Państwowej. Komisja, która na bieżąco współpracuje z Izbą, m.in. opiniując jej budżet, propozycje tematów do kontroli zgłaszane do planu pracy przez inne komisje, wykorzystuje wnioski z kontroli NIK do formułowania dezyderatów, wnosząc pod adresem odpowiednich ministrów o podjęcie działań w różnych sferach funkcjonowania państwa, także w kwestii legislacji.

Prezes NIK, realizując swe ustawowe obowiązki, uczestniczył w obradach Sejmu, prezentując Wysokiej Izbie, m.in. opinię NIK w kwestii absolutorium dla rządu. Przedstawiciele NIK aktywnie uczestniczyli w kilkuset posiedzeniach sejmowych komisji i podkomisji.

Ustawa zasadnicza sytuuje NIK jako organ podległy Sejmowi, niezależny zarówno od władzy wykonawczej (Prezydenta RP i Rządu RP), jak i władzy sądowniczej. Oprócz informacji o wynikach kontroli NIK przedkłada Sejmowi m.in. analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów, sprawozdanie ze swej działalności oraz roczny plan pracy.

1.1. Zlecenia Sejmu i komisji sejmowych

Najwyższa Izba Kontroli podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz – najczęściej – z własnej inicjatywy. Sejm i jego organy mogą zlecać NIK przeprowadzanie kontroli w trybie art. 6 ustawy o NIK. Takich zleceń od komisji sejmowych jest zwykle kilka rocznie. W 2014 r. na zlecenie komisji sejmowych, NIK realizowała sześć kontroli, w związku z wnioskami złożonymi przez trzy komisje sejmowe:

- Wniosek Komisji do spraw Kontroli Państwowej, uchwalony na posiedzeniu w dniu 21 marca 2013 r., w sprawie przeprowadzenia kontroli sprawdzającej wykonanie wniosków pokontrolnych przez adresatów wystąpień, skierowanych po kontroli usuwania przez przedsiębiorców górniczych szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego. Wniosek ten był reakcją komisji na ustalenia wcześniejszej kontroli NIK dotyczącej szkód górniczych oraz wystąpienie Stowarzyszenia na rzecz Poszkodowanych przez Zakłady Górnicze. Podniesione we wniosku kwestie zostały rozpoznane w ramach kontroli doraźnej – **Usuwanie przez przedsiębiorców górniczych szkód wywołanych ruchem zakładów górniczych** (I/14/001/LKA).
- Wniosek Komisji do spraw Kontroli Państwowej, uchwalony na posiedzeniu w dniu 4 grudnia 2013 r., w sprawie przeprowadzenia kontroli oceny prawidłowości prowadzenia inwestycji polegających na budowie nowych gazociągów, a także nadzoru nad bezpieczeństwem rurociągów już eksploatowanych przez spółkę GAZ-SYSTEM SA. Wniosek umotywowany był tragicznym w skutkach pożarem gazociągu w Jankowie Przygodzkim, powstałym w trakcie prowadzonych przez spółkę GAZ-SYSTEM SA robót inwestycyjnych. Wypadek ten wzbudził zaniepokojenie Komisji stanem bezpieczeństwa gazowej sieci przesyłowej w kraju i warunkami bezpieczeństwa w trakcie prowadzonych prac inwestycyjnych oraz bezpieczeństwa już eksploatowanych gazociągów przesyłowych. Podniesione we wniosku kwestie zostały rozpoznane w ramach kontroli doraźnej – **Prawidłowość nadzoru nad bezpieczeństwem eksploatowanych gazociągów oraz prowadzenia nowych inwestycji przez spółkę GAZ-SYSTEM SA** (I/14/003/KGP).
- Wniosek Komisji do spraw Kontroli Państwowej, uchwalony na posiedzeniu 21 maja 2014 r., w sprawie przeprowadzenia kontroli w samorządzie województwa mazowieckiego. Wniosek podyktowany został rosnącym zadłużeniem, znacząco przekraczającym w 2013 r. dopuszczalny wskaźnik 60% wykonanych dochodów. Posłowie postulowali skontrolowanie planowania budżetu samorządu województwa mazowieckiego i jego realizacji w trakcie kolejnych lat, w szczególności pod kątem rzetelności i gospodarności. Wskazana problematyka została rozpoznana przez NIK w ramach kontroli doraźnej – **Sytuacja finansowa samorządu województwa mazowieckiego** (I/14/003/KBF).
- Wniosek Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, uchwalony na posiedzeniu 7 listopada 2013 r., w sprawie przeprowadzenia kontroli funkcjonowania ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych. Komisja, wyrażając zaniepokojenie informacjami o znaczącej liczbie nielegalnie prowadzonych zakładów wzajemnych oraz o niskiej efektywności działań organów kontrolujących funkcjonowanie podmiotów działających na rynku bukmacherskim, postulowała przeprowadzenie kontroli, której celem byłoby dokonanie oceny skuteczności obowiązujących przepisów

przeciwdziałających zawieraniu nielegalnych zakładów wzajemnych, ze szczególnym uwzględnieniem trybu on-line. Problematyka ta została zbadana w ramach kontroli doraźnej – **Egzekwowanie przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych** (I/14/001/KBF).

- Wniosek Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, uchwalony na posiedzeniu 23 stycznia 2014 r., w sprawie realizacji zadań określonych w ustawie z dnia 18 stycznia 2001 r. o wyścigach konnych oraz w zakresie nadzoru właścicielskiego nad torami wyścigów konnych w 2013 r. przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministra Finansów, Ministra Skarbu Państwa oraz Polski Klub Wyścigów Konnych. Kwestie podniesione we wniosku zostały rozpoznane w ramach kontroli doraźnej – **Realizacja zadań określonych w ustawie o wyścigach konnych oraz w zakresie nadzoru właścicielskiego nad torami wyścigów konnych** (I/14/001).
- Wniosek Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, uchwalony na posiedzeniu 2 kwietnia 2014 r., w sprawie skuteczności działań i procedur podejmowanych w celu ograniczenia prawdopodobieństwa wystąpienia w Polsce afrykańskiego pomoru świń (ASF). Wskazana we wniosku problematyka została rozpoznana w ramach kontroli planowej – **Skuteczność działań i procedur podejmowanych w celu ograniczenia prawdopodobieństwa wystąpienia w Polsce afrykańskiego pomoru świń** (P/14/124), której celem była ocena skuteczności działania organów państwowych dla ograniczenia prawdopodobieństwa wystąpienia w Polsce tej choroby, a także prawidłowości realizacji przez Agencję Rynku Rolnego wypłat kwot przyznanych Polsce w ramach nadzwyczajnych środków wspierania rynku wieprzowiny.

1.2. Sugestie komisji sejmowych

Najwyższa Izba Kontroli pracuje na podstawie rocznego planu pracy, który jest uchwalany przez Kolegium NIK i nie podlega zatwierdzeniu przez Sejm ani jego organy. Jednakże, w trakcie prac nad planem Prezes NIK zwraca się do Marszałka Sejmu (a także do Marszałka Senatu, Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz Rzecznika Praw Obywatelskich) z prośbą o nadesłanie propozycji tematów kontroli. Zgłaszają je komisje sejmowe, a Komisja do spraw Kontroli Państwowej rekomenduje je do realizacji. Propozycje sejmowych komisji nazywane sugestiami – w odróżnieniu od zleceń w trybie art. 6 ust. 1 ustawy o NIK – nie są dla NIK wiążące i mogą być zrealizowane w innej formie bądź czasie albo też pozostać bez realizacji, jeśli NIK uznaje je za niezasadne lub niecelowe. Zwykle dzieje się tak dlatego, że taka kontrola była już przeprowadzona w nieodległej przeszłości bądź np. pozostaje poza kompetencjami lub możliwościami kontrolnymi NIK.

W 2014 r. organy Sejmu RP, Senatu RP, Prezesa Rady Ministrów oraz Rzecznika Praw Obywatelskich zgłosiły łącznie 83 propozycje tematów kontroli do planu pracy NIK na 2015 rok. Sejmowa Komisja do spraw Kontroli Państwowej zarekomendowała do realizacji 32 tematy zaproponowane przez 11 komisji sejmowych. Komisje senackie nadesłały 23 propozycje, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – 18, zaś Rzecznik Praw Obywatelskich – 10. Najwyższa Izba Kontroli w 2015 r. zrealizuje ponad połowę zaproponowanych przez ww. organy tematów (razem 44). Zostaną one podjęte w trybie kontroli planowych (co stanowi niemal 25% wszystkich kontroli planowych). Niektóre z podnoszonych problemów zostały już rozpoznane bądź włączone do kontroli planowych prowadzonych jeszcze w 2014 roku.

W przypadku 32 sugestii tematów zgłoszonych w 2014 r. przez komisje sejmowe do planu pracy NIK na 2015 r. przyjęto 28, z czego 17 uwzględniono w pełni, 10 w części lub w ramach kontroli doraźnych, a jedną włączono do kontroli planowych przeprowadzanych w 2014 r.

Wśród 17 propozycji komisji sejmowych uwzględnionych w pełni w planie pracy NIK na 2015 r. znalazły się:

- Postulowana przez Komisję do spraw Kontroli Państwowej kontrola domów pomocy społecznej – temat kontroli z planu *Pomoc osobom starszym kierowanym do domów pomocy społecznej* (P/15/044);
- Zasugerowana przez Komisję do spraw Służb Specjalnych kontrola wydatków na informatyzację i telekomunikację (IT) w służbach specjalnych – temat kontroli z planu *Zapewnienie bezpieczeństwa działań systemów informatycznych wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych* (P/15/042);
- Zaproponowana przez Komisję Edukacji, Nauki i Młodzieży kontrola procesu kalkulowania części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (jst) wynikającego z art. 28 ustawy o dochodach jst, w ramach przygotowania projektu ustawy budżetowej na rok 2015 – temat kontroli z planu *System Informacji Oświatowej* (P/15/031);
- Zgłoszona przez Komisję Finansów Publicznych kontrola wyłudzania zwrotów podatku od towarów i usług w latach 2009–2014 – temat kontroli z planu *Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne* (P/15/011).

- Zarekomendowane przez Komisję Infrastruktury kontrole:
  - niszczenia dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich oraz innej infrastruktury podczas budowy dróg ekspresowych i autostrad – temat kontroli z planu *Przeciwdziałanie niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych* (P/15/094);
  - wydatków Grupy PKP SA na zlecenia dla firm konsultingowych i doradczych w latach 2009–2014 – temat kontroli z planu *Wydatki spółek Grupy PKP SA na usługi firm konsultingowych i doradczych* (P/15/102);
  - bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów na drogach publicznych – temat kontroli z planu *Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów na drogach publicznych* (P/15/034);
  - funkcjonowania regionalnego pasażerskiego transportu drogowego – temat kontroli z planu *Funkcjonowanie regionalnego pasażerskiego transportu drogowego* (P/15/035);
  - realizacji Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015 – temat kontroli z planu *Realizacja Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015* (P/15/032);
  - realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015 – temat kontroli z planu *Realizacja Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015* (P/15/036).
- Postulowane przez Komisję Obrony Narodowej kontrole:
  - stopnia ukompletowania Sił Zbrojnych w czasie pokoju – temat kontroli z planu *Stany osobowe Sił Zbrojnych RP w czasie pokoju* (P/15/038);
  - przygotowania Sił Zbrojnych do obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej – temat kontroli z planu *Przygotowanie Sił Zbrojnych RP do obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej* (P/15/039);
  - realizacji wybranych programów z Wieloletniego Programu Priorytetowe Zadania Modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach programów operacyjnych (2013–2022) – temat kontroli z planu *Realizacja wybranych programów operacyjnych prowadzonych w ramach modernizacji Sił Zbrojnych RP* (P/15/040).
- Zaproponowane prze Komisję Spraw Wewnętrznych kontrole:
  - prawidłowości realizacji zadań służbowych przez dzielnicowych – temat kontroli z planu *Wykonywanie zadań przez dzielnicowych* (P/15/043);
  - wykorzystania broni przez wybrane służby i straże oraz nadzór organów państwa nad jej reglamentacją – temat kontroli z planu *Wykorzystanie broni przez wybrane służby i straże oraz nadzór organów państwa nad jej reglamentacją* (P/15/041).
- Zasugerowana przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka kontrola bezpieczeństwa danych gromadzonych przez systemy informatyczne używane przez resort sprawiedliwości do realizacji istotnych zadań publicznych – temat kontroli z planu *Zapewnienie bezpieczeństwa działania systemów informatycznych wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych* (P/15/042).
- Zgłoszona przez Komisję Zdrowia kontrola realizacji obowiązkowych szczepień ochronnych w Polsce – temat kontroli z planu *System szczepień ochronnych dzieci* (P/15/080).

1.3. Współpraca z komisjami Sejmu RP – przekazywanie informacji o wynikach kontroli

W 2014 r. NIK przedłożyła Sejmowi 185 informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli, w tym:

- 90 informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa,
- 82 informacje o wynikach pozostałych kontroli planowych,
- 11 informacji o wynikach kontroli doraźnych,
- dwie inne informacje, a wśród nich informację systemową o wynikach kontroli bezpieczeństwa w ruchu drogowym (148/2014/KPB), w ramach której w jednym raporcie przedstawiono wyniki siedmiu kontroli dotyczących tej problematyki.

Większość z przesłanych Sejmowi informacji była prezentowana i omawiana podczas posiedzeń komisji sejmowych, w których uczestniczyli Prezes NIK lub upoważnieni przez niego wiceprezesi, a także uprawnieni przedstawiciele NIK.

W 2014 r. do NIK wpłynęło 1.067 zaproszeń na posiedzenia komisji, podkomisji lub komisji nadzwyczajnych. Przedstawiciele Izby uczestniczyli łącznie w 815 posiedzeniach. Członkowie kierownictwa Najwyższej Izby Kontroli uczestniczyli w 32 posiedzeniach komisji. Prezes NIK wziął udział w 6 posiedzeniach komisji, w trakcie których zaprezentował między innymi informacje o wynikach kontroli dotyczących:

- uzyskiwania i przetwarzania przez uprawnione podmioty danych z billingów (P/12/191),
- ochrony praw klientów podmiotów rynku finansowego (P/13/038),
- lokalizacji i budowy lądowych farm wiatrowych (P/13/189).

1.4. Działania komisji w związku z ustaleniami kontroli NIK – opinie i dezyderaty

Komisje sejmowe, debatując nad informacjami NIK, mogą w drodze uchwały przyjąć do wiadomości przedłożoną informację lub zająć w jej sprawie stanowisko w formie dezyderatu, opinii, sprawozdania, a także projektu uchwały, rezolucji, apelu, oświadczenia lub deklaracji Sejmu. W myśl art. 159 Regulaminu Sejmu dezyderat „zawiera postulaty komisji w określonych sprawach i może być skierowany do Rady Ministrów lub poszczególnych jej członków, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prokuratora Generalnego lub Głównego Inspektora Pracy.

Dezyderaty komisji sejmowych są często formułowane na podstawie wyników kontroli zrealizowanych przez NIK, prezentowanych na posiedzeniach komisji. Komisje formułowały pod adresem rządu i innych organów dezyderaty w istotnych dla funkcjonowania państwa obszarach. Dla Najwyższej Izby Kontroli działania te są jednym z ważniejszych mierników skuteczności kontroli państwowej.

W 2014 r. zostało sformułowanych 15 dezyderatów, w związku z wynikami kontroli NIK omawianymi na forum Sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej. Zostały one skierowane do niżej wymienionych organów i dotyczyły następujących kwestii:

Do Prezesa Rady Ministrów:

- w sprawie realizacji przepisów ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych – w następstwie kontroli P/12/137;
- w sprawie gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa przez Agencję Nieruchomości Rolnych – w następstwie kontroli P/12/164 i P/13/195;
- w sprawie stosowania biopaliw i biokomponentów w transporcie – w następstwie kontroli P/13/054;
- w sprawie ochrony klientów podmiotów rynku finansowego – w następstwie kontroli P/13/038;
- w sprawie rozliczenia budowy Stadionu Narodowego w Warszawie – w następstwie kontroli P/13/176;
- w sprawie lokalizacji i budowy lądowych farm wiatrowych – w następstwie kontroli P/13/189;
- w sprawie ochrony gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem – w następstwie kontroli P/13/138.

Do Ministra Zdrowia:

- w sprawie kontraktowania świadczeń opieki zdrowotnej przez NFZ oraz dostępności świadczeń nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej – w następstwie kontroli P/12/145 i P/13/129;
- w sprawie realizacji zadań *Narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych* – w następstwie kontroli P/13/130;
- w sprawie realizacji świadczeń zdrowotnych w zakresie leczenia uzdrowiskowego – w następstwie kontroli P/13/146;
- w sprawie dostępności finansowania rehabilitacji leczniczej – w następstwie kontroli P/13/131.

Do Ministra Pracy i Polityki Społecznej:

- w sprawie aktywizacji zawodowej i o łagodzeniu skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia – w następstwie kontroli P/13/111.

Do Ministra Finansów:

- w sprawie zwalczania oszustw w podatku od towarów i usług – w następstwie kontroli P/13/042.

Do Ministra Finansów oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi:

- w sprawie zarządzania należnościami finansowymi w agencjach rolnych – w następstwie kontroli P/13/119.

Do Ministra Edukacji Narodowej, Ministra Sportu i Turystyki oraz Ministra Zdrowia:

- w sprawie wychowania fizycznego i sportu w szkołach oraz zapobiegania nadwadze i otyłości – w następstwie kontroli P/12/067.

Ostatni z przytoczonych dezyderatów, adresowany aż do trzech ministrów, sformułowany został w marcu 2014 r. Trzy komisje sejmowe, zainspirowane raportem Izby, podpisały się pod wspólnym dezyderatem postulującym m.in. utworzenie Narodowego Programu Zapobiegania Nadwadze i Otyłości u Dzieci i Młodzieży. Podstawą do powołania takiego programu stały się alarmujące dane zawarte w raporcie NIK, według których w starszych klasach szkół podstawowych lekcje WF-u regularnie omija ok. 15% uczniów, a w gimnazjach i liceach odsetek ten sięga nawet 30%. W konsekwencji, pomimo coraz lepszej infrastruktury sportowej w szkołach, już blisko pół miliona dzieci w Polsce ma nadwagę lub cierpi z powodu wad postawy.

V. Współpraca z Sejmem RP i innymi podmiotami krajowymi

1.5. Współpraca z sejmową Komisją ds. Kontroli Państwowej

Do zakresu działania Komisji ds. Kontroli Państwowej (KOP) należą sprawy działalności Najwyższej Izby Kontroli oraz Państwowej Inspekcji Pracy. W związku z tym komisja ta odgrywa szczególną rolę we współpracy NIK z Sejmem. Corocznie opiniuje ona budżet NIK, ujęty w dokumencie pn. „Rządowy projekt ustawy budżetowej na dany rok w zakresie części budżetowej 07 – NIK". W przypadku projektu ustawy budżetowej na rok 2015 posiedzenie Komisji w tej sprawie odbyło się 22 października 2014 r.

Ponadto Komisja opiniuje i rekomenduje do realizacji propozycje tematów kontroli zgłaszane do planu pracy przez inne komisje sejmowe. Niezależnie od powyższego Komisja zapoznaje się także szczegółowo z planem pracy NIK na kolejny rok. *Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2015 r.*, uchwalony przez Kolegium NIK w dniu 29 października 2014 r., został przedstawiony Komisji przez Prezesa Izby na posiedzeniu w dniu 14 stycznia 2015 r. Komisja zapoznaje się i rozpatruje dokumenty mające bezpośredni związek z funkcjonowaniem Najwyższej Izby Kontroli, np. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za dany rok w części budżetowej 07 – NIK*. Przedstawiciele NIK prezentują podczas posiedzenia Komisji analizę wykonania budżetu oraz założeń polityki pieniężnej i roczne sprawozdanie z działalności instytucji.

W 2014 r., na posiedzeniu 3 kwietnia, Komisja pozytywnie zaopiniowała dla Marszałka Sejmu wnioski Prezesa Najwyższej Izby Kontroli o powołanie ośmiu nowych kandydatów do Kolegium NIK, a na posiedzeniu w dniu 24 lipca wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli o odwołanie pana Mariana Cichosza z funkcji wiceprezesa NIK.

W 2014 r. przedstawiciele NIK uczestniczyli w 35 posiedzeniach Komisji ds. Kontroli Państwowej. We wszystkich spotkaniach Izbę reprezentowali Prezes NIK lub wiceprezesi, upoważnieni radcy Prezesa NIK oraz dyrektorzy jednostek organizacyjnych.

Rozpatrywanie informacji NIK o przeprowadzonych kontrolach jest jednym z zadań zapisanych w planie pracy KOP. Przedkładając wyniki swoich badań kontrolnych na posiedzeniach Komisji, NIK realizuje swoje konstytucyjne i ustawowe obowiązki dotyczące informowania Sejmu RP i jego organów o stanie spraw publicznych.

W 2014 r., w trakcie 18 posiedzeń Komisji ds. Kontroli Państwowej, NIK przedłożyła ustalenia 25 informacji o wynikach kontroli. Poniżej, w ujęciu chronologicznym, zaprezentowano informacje o wynikach kontroli NIK, które były przedmiotem obrad Komisji w 2014 r. I tak:

- W styczniu Komisja rozpatrzyła informacje NIK o wynikach kontroli :
  - realizacji kontraktów socjalnych przez miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej – kontrola P/13/102;
  - zatrudnienia socjalnego jako instrumentu działań na rzecz rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej oraz wzmocnienia aktywności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym – kontrola P/13/110;
  - poszukiwania, wydobywania i zagospodarowania gazu ze złóż łupkowych – kontrola P/12/186;
  - postępowań spornych prowadzonych przez Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2010–2012 – kontrola I/12/007/KGP.
- W lutym przedmiotem obrad Komisji była informacja o wynikach kontroli aktywizacji zawodowej i łagodzenia skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia – kontrola P/13/111.
- W trakcie marcowych posiedzeń KOP posłom zaprezentowane zostały wyniki kontroli:
  - planowania i realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią – kontrola P/13/077;
  - sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez oddziały terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu – kontrola P/13/195;
  - gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa przez Agencję Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Poznaniu – kontrola P/12/164.
- W kwietniu Komisji przedstawiono wyniki kontroli:
  - zarządzania przez Narodowy Bank Polski rezerwami dewizowymi – kontrola P/13/041;
  - stosowania biopaliw i biokomponentów w transporcie – kontrola P/13/054.
- W maju Komisja zapoznana została przez przedstawicieli NIK z informacjami o wynikach kontroli:
  - zarządzania należnościami finansowymi w agencjach rolnych – kontrola P/13/119;
  - kontraktowania świadczeń opieki zdrowotnej przez Narodowy Fundusz Zdrowia – kontrola P/12/145;
  - dostępności świadczeń nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej – kontrola P/13/129;
  - funkcjonowania systemu ochrony praw klientów podmiotów rynku finansowego – kontrola P/13/038;
  - zwalczania oszustw w podatku od towarów i usług – kontrola P/13/042.

- W sierpniu przedmiotem obrad KOP były informacje o wynikach kontroli:
  - realizacji zadań *Narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych* – kontrola P/13/130;
  - realizacji świadczeń zdrowotnych w zakresie leczenia uzdrowiskowego, finansowanych przez Śląski Oddział Wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia – kontrola P/13/146.
- We wrześniu Komisja rozpatrzyła informacje o wynikach kontroli:
  - budowy i wykorzystania Stadionu Narodowego w Warszawie – kontrola P/13/176;
  - lokalizacji i budowy lądowych farm wiatrowych – kontrola P/13/189.
- W listopadzie na forum Komisji dyskutowano ustalenia kontroli:
  - dostępności i finansowania rehabilitacji leczniczej – kontrola P/13/131;
  - komunalizacji spółek Skarbu Państwa – kontrola P/13/056.
- Podczas grudniowych posiedzeń Komisji posłowie KOP mieli okazję zapoznać się z wynikami kontroli:
  - ochrony gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem – kontrola P/13/138;
  - przygotowania systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014–2020 – kontrola P/14/003;
  - trwałości projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych na przykładzie wybranych regionalnych programów operacyjnych – kontrola P/13/196;
  - budowy oraz wykorzystania Stadionu Miejskiego we Wrocławiu – kontrola P/13/187.

1.6. Wystąpienia Prezesa NIK podczas posiedzeń plenarnych Sejmu RP

Przepis art. 20 ustawy o NIK ustanawia obowiązek udziału Prezesa NIK w posiedzeniach plenarnych Sejmu. W 2014 r. Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski, wykonując obowiązki konstytucyjne, a także określone w ustawie o NIK oraz w regulaminie Sejmu RP, prezentował podczas posiedzeń plenarnych najważniejsze dokumenty związane z działalnością Izby.
Prezes NIK trzykrotnie występował przed Wysoką Izbą. Dwa wystąpienia miały miejsce na 72. posiedzeniu Sejmu 23 lipca 2014 r. W trakcie tego posiedzenia Prezes NIK przedstawił analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2013 r. oraz sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli za rok 2013.

Trzecie wystąpienie Prezesa NIK odbyło się 27 listopada 2014 r. – w czasie trwania 80. posiedzenia Sejmu – i związane było z zaprezentowaniem Sejmowi raportu Najwyższej Izby Kontroli o bezpieczeństwie w ruchu drogowym. W jednym dokumencie zebrano wyniki siedmiu kontroli NIK. Wnioski, zalecenia i propozycje wynikające z tego dokumentu były podstawą do przeprowadzenia debaty sejmowej na ten temat. W swoim raporcie NIK wskazała, że konieczne jest wyznaczenie ministra (np. spraw wewnętrznych), który pełniłby wiodącą roli w koordynowaniu i egzekwowaniu działań na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym, uchwalenie wieloletniego programu finansowania przedsięwzięć w tym zakresie, włączenie ITD do Policji, pozbawienie straży gminnych możliwości korzystania z fotoradarów mobilnych, zmiany w przepisach prawa oraz przede wszystkim dalsze inwestowanie w budowę dróg, autostrad i modernizację istniejącej infrastruktury drogowej.

Ponadto we wszystkich plenarnych posiedzeniach Sejmu RP w 2014 r. uczestniczył upoważniony wiceprezes NIK.

2. Współpraca z Senatem RP

Przepisy ustawy o NIK odnoszące się do relacji między Senatem a Izbą dotyczą przede wszystkim procedury powoływania Prezesa NIK. Zgodnie z art. 14 ust. 2 tej ustawy Senat wyraża zgodę na powołanie przez Sejm Prezesa NIK w ciągu miesiąca od dnia otrzymania uchwały Sejmu. Niepodjęcie uchwały przez Senat w tym terminie, zgodnie z uregulowaniami zawartymi w art. 14 ust. 2, oznacza wyrażenie zgody przez Senat. Jeżeli natomiast Senat odmawia wyrażenia zgody na powołanie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Sejm powołuje na to stanowisko inną osobę. W ramach procedury powoływania Prezesa NIK Senat może wezwać kandydata na to stanowisko do złożenia wyjaśnień i udzielenia odpowiedzi na pytania senatorów. W obszarze działalności kontrolnej Senat RP może natomiast zlecać NIK przeprowadzenie kontroli wyłącznie jednego podmiotu – Kancelarii Senatu.

V. Współpraca z Sejmem RP i innymi podmiotami krajowymi

2.1. Zacieśnianie współpracy

W 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli konsekwentnie kontynuowała współpracę z Senatem RP. Jej ramy nakreślone zostały w grudniu 2013 r. na spotkaniu Prezesa NIK Krzysztofa Kwiatkowskiego z Marszałkiem Senatu Bogdanem Borusewiczem, w trakcie którego ustalono, że senatorowie w szczególny sposób zajmą się wnioskami NIK dotyczącymi zmiany prawa (tzw. wnioskami *de lege ferenda*).

Wykorzystując propozycje zmian w prawie, wskazane przez NIK we wnioskach z kontroli, senatorowie z Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, w lutym 2014 r. rozpoczęli prace nad rekomendacjami NIK w sprawie billingów. W swoim raporcie (kontrola P/12/191) Izba zaproponowała m.in., aby:

- doprecyzować zakres i cel pozyskiwania przez służby danych telekomunikacyjnych, tworząc katalog spraw, na potrzeby których dane telekomunikacyjne mogą być pozyskiwane;
- ustanowić kontrolę zewnętrzną nad procesem pozyskiwania danych z billingów;
- wprowadzić instrumenty gwarantujące niszczenie pozyskanych danych wtedy, gdy nie są one już niezbędne dla prowadzonego postępowania;
- stworzyć mechanizmy sprawozdawcze, które zapewnią rzetelną informację o zakresie pozyskiwania danych telekomunikacyjnych.

Senatorowie przyjęli w pełni wnioski NIK i rozpoczęli prace nad projektami zmian w ustawach. Dzięki nim system pozyskiwania, przetwarzania i niszczenia danych obywateli zostanie uszczelniony.

Kolejną ustawą, przy zmianie przepisów której – w związku z ustaleniami kontroli NIK – Senat współpracował z Izbą w 2014 r., była ustawa o ochronie zwierząt. Na spotkaniu Prezydium Senatu ze ścisłym kierownictwem Najwyższej Izby Kontroli, które odbyło się w dniu 20 marca 2014 r., ponownie podkreślono znaczenie współpracy między Senatem RP a NIK. Według słów marszałka Bogdana Borusewicza wzmocni ona pozycję Senatu i pozwoli na poprawę jakości naszego prawa, zgodnie z oczekiwaniami obywateli. Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski zadeklarował, że Izba będzie wspierała inicjatywy Senatu w pełnym zakresie. Tym bardziej, że w świetle ustaleń kontroli kolejne ustawy wymagają poprawy – np. ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Inna inicjatywa dotyczy prac nad zmianą ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i uregulowania m.in. kwestii przekazywania na przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych odsetek otrzymywanych przez Fundusz Rezerwy Demograficznej. Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej Senatu RP w listopadzie 2014 r. przyjęła uchwałę o podjęciu prac legislacyjnych w tej sprawie. W Senacie przygotowano także i przekazano do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, który uwzględnia cztery zgłoszone przez NIK wnioski *de lege ferenda* i dotyczy zasad funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej i modyfikacji regulacji określających: zasady ponoszenia kosztów oraz sporządzania planów finansowych instytucji, zadań dyrektora instytucji i zasad tworzenia funduszu zapasowego.

W wyniku kontroli (P/13/165/LOP) NIK wystąpiła do Ministra Spraw Wewnętrznych o zmianę przepisu art. 130a ust. 10h Prawa o ruchu drogowym oraz zmianę przepisu § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 22 czerwca 2011 r. w sprawie usuwania pojazdów, których używanie może zagrażać bezpieczeństwu lub porządkowi ruchu drogowego albo utrudniających prowadzenie akcji ratowniczej. W październiku 2014 r. Senat RP podjął inicjatywy zmierzające do realizacji wniosków *de lege ferenda* w zakresie postulowanej przez NIK zmiany przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym.

W maju 2014 r. w Senacie odbyła się ogólnopolska konferencja naukowa poświęcona gwarancjom ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Spotkanie zorganizował Międzynarodowy Instytut Społeczeństwa Obywatelskiego. O roli Najwyższej Izby Kontroli w ochronie praw i swobód mówił Prezes NIK. Tą problematyką NIK jest bowiem szczególnie zainteresowany. W ostatnich latach Izba kontrolowała m.in. przestrzeganie praw mniejszości narodowych i etnicznych, osób wykluczonych, niepełnosprawnych, pacjentów. NIK badała też pozyskiwanie i przetwarzanie danych telekomunikacyjnych oraz funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego w Polsce. W trakcie swojego wystąpienia Prezes NIK podkreślił, że Izba – jako instytucja zaufania publicznego – stara się reagować na każde niepokojące zjawisko zgłaszane przez obywateli. Jednocześnie – jako naczelnemu organowi kontroli państwowej – przypisana jej jest szczególna rola – rola strażnika nie tylko publicznych pieniędzy, ale również przestrzegania prawa.

2.2. Sugestie komisji senackich

Najwyższa Izba Kontroli po rozpatrzeniu propozycji zgłoszonych przez Marszałka Senatu RP do *Planu pracy NIK na 2015 r.* ujęła w nim 6 spośród 23 proponowanych tematów, z czego trzy uwzględniono w pełni, jeden w części lub w ramach kontroli doraźnej, a dwa włączono do kontroli planowych przeprowadzanych w 2014 r.

Wśród trzech uwzględnionych w pełni w *Planie pracy NIK na 2015 r.* propozycji komisji senackich znalazły się:

- Postulowana przez Komisję Budżetu i Finansów Publicznych kontrola wydatków państwa związanych z pokryciem ulg na przejazdy komunikacją autobusową i kolejową (kwota około 1 mld rocznie) – temat kontroli z planu *Finansowanie ulg na przejazdy komunikacją autobusową i kolejową* (P/15/067);
- Zasugerowana przez Komisję Rodziny i Polityki Społecznej kontrola działalności Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) i powiatowych rzeczników konsumenta w zakresie przeciwdziałania nieuczciwym praktykom rynkowym wobec osób starszych, ze szczególnym uwzględnieniem sprzedaży bezpośredniej – temat kontroli z planu *Przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom rynkowym w sprzedaży bezpośredniej* (P/15/019);
- Zaproponowana przez Komisję Środowiska kontrola celowości i stopnia wykorzystywania ekspertyz oraz opracowań dotyczących zmian klimatu, finansowanych ze środków europejskich, wykonywanych przez organizacje pozarządowe – temat kontroli z planu *Wykorzystanie środków publicznych na działania dotyczące ochrony przyrody i edukacji ekologicznej* (P/15/054).

3. Współpraca z Prezydentem RP

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o NIK, przedkłada Prezydentowi RP informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych na jego wniosek oraz informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, a także o wynikach innych ważniejszych kontroli.

Stosownie do uregulowań art. 6 ust. 1 ustawy NIK podejmuje kontrole na wniosek Prezydenta RP, w tym kontrolę działalności Kancelarii Prezydenta. W przeciwieństwie do obligatoryjności przeprowadzenia kontroli na zlecenie Sejmu lub jego organów, przeprowadzenie kontroli na wniosek Prezydenta ma charakter fakultatywny i nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Zwyczajowo Prezes NIK zwraca się do Prezydenta z prośbą o sugestie tematów kontroli do planu pracy.

Przedstawiciele Kancelarii Prezydenta aktywnie uczestniczą w panelach ekspertów i konferencjach organizowanych przez NIK. Reprezentanci Izby biorą z kolei udział w organizowanych przez Kancelarię Prezydenta konferencjach i naradach dotyczących ważnych obszarów funkcjonowania państwa.

- W lutym 2014 r. Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski uczestniczył w zorganizowanym w Pałacu Prezydenckim seminarium „Partnerstwo Publiczno-Prywatne jako instrument realizacji rodzinnej polityki mieszkaniowej". Seminarium to stało się okazją do zaprezentowania raportu NIK „Kontrola realizacji przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno- prywatnego" (P/12/051). Izba, uznając instytucję partnerstwa publiczno-prywatnego za instrument sprzyjający rozwojowi, zwłaszcza społeczności lokalnej, włączyła się aktywnie w proces jej popularyzacji. Ten rodzaj partnerstwa jest bowiem korzystny zarówno dla podmiotów publicznych, jak i inwestorów prywatnych. NIK, zwracając jednocześnie uwagę na nieprawidłowości, pozytywnie oceniła przygotowania i realizację przedsięwzięć podejmowanych w systemie szeroko rozumianego partnerstwa publiczno-prywatnego. Formuła ta jest odpowiedzią społeczeństw na wyzwania cywilizacyjne, przed którymi stają wszystkie demokratyczne kraje gospodarki rynkowej – bogate i biedne. Takie partnerstwo daje odpowiedź na pytanie, w jaki sposób, przy silnym ograniczeniu wielkości środków, zaspokoić rosnące oczekiwania społeczne dotyczące świadczenia usług publicznych.
- W sierpniu 2014 r. Prezydent RP w ramach Forum Debaty Publicznej „Potencjał obszarów wiejskich szansą rozwoju" zorganizował dyskusję na temat „Krajobraz a energetyka wiatrowa – poszukiwanie ładu". W trakcie tego spotkania Prezes NIK przedstawił wyniki kontroli dotyczącej farm wiatrowych (P/13/189). Zdaniem Izby powstawały one często w warunkach konfliktu interesów, braku przejrzystości i zagrożenia korupcją. Niedookreślone prawodawstwo, a także niejednolita doktryna i orzecznictwo nie gwarantowały lokalizowania i budowy elektrowni wiatrowych w sposób bezpieczny dla środowiska i zarazem nieuciążliwy dla osób mieszkających w ich sąsiedztwie. W konsekwencji wiatraki stawiane były zbyt blisko ludzkich siedzib lub na gruntach rolnych najwyższej klasy. Zdarzało się też, że budowano je na obszarach chronionych. Wyniki tej kontroli odbiły się szerokim echem w mediach. NIK zwróciła się do Prezesa Rady Ministrów i Ministra Środowiska o podjęcie całego szeregu inicjatyw legislacyjnych, które uporządkowałyby prawo dotyczące farm wiatrowych. – Nie jesteśmy przeciwni rozwojowi energetyki wiatrowej w Polsce, ale jesteśmy za tym, żeby czysta energia była oparta na czystych regułach – podsumował stanowisko NIK jej Prezes.

4. Współpraca z Prezesem Rady Ministrów

Wśród obligatoryjnych dokumentów, które NIK zobowiązana jest przedkładać Sejmowi (wskazanych w art. 7 ust. 1 ustawy o NIK) największe znaczenie ma przygotowywana co roku przez NIK analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz opinia w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów. Analiza ta stanowi zbiorcze podsumowanie kontroli budżetowych przeprowadzanych przez NIK u wszystkich dysponentów części budżetowych i w innych jednostkach. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa sporządzone przez Radę Ministrów wraz z opinią NIK w przedmiocie absolutorium dla rządu stanowi podstawę dla Sejmu do oceny prawidłowości wydatkowania środków publicznych przez władzę wykonawczą. Sejm podejmuje uchwałę o udzieleniu albo odmowie udzielenia absolutorium dla rządu (art. 226 ust. 2 Konstytucji RP). Przedstawiciele rządu oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM), podobnie jak reprezentanci Kancelarii Prezydenta aktywnie uczestniczą w panelach ekspertów i konferencjach organizowanych w Izbie. NIK z kolei bierze udział w procesie legislacyjnym, opiniując rządowe projekty aktów prawnych. Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z art. 6 pkt. 1 ustawy o NIK, może podejmować kontrole na wniosek Prezesa Rady Ministrów.

4.1. Sugestie KPRM

Najwyższa Izba Kontroli po rozpatrzeniu propozycji zgłoszonych w 2014 r. przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów do *Planu pracy NIK na 2015 r.* ujęła w nim 7 spośród 18 proponowanych tematów, z czego 5 uwzględniono w pełni, a dwa w części lub w ramach kontroli doraźnej.

Wśród 5 uwzględnionych w pełni w *Planie pracy NIK na 2015 r.* propozycji KPRM znalazły się:

- Postulowana kontrola opieki nad matką i noworodkiem w poradniach ginekologicznych oraz na oddziałach ginekologiczno-położniczych – temat kontroli z planu *Opieka okołoporodowa na oddziałach położniczych* (P/15/065)
- Zasugerowana kontrola rozwoju i finansowania młodych kadr na wyższych uczelniach – temat kontroli z planu *Kształcenie na studiach doktoranckich* (P/15/025).
- Zaproponowana kontrola skuteczności działalności samorządowych konserwatorów zabytków – temat kontroli z planu *Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego* (P/15/100).
- Zgłoszona kontrola tworzenia i utrzymywania zapasów paliw – temat kontroli z planu *Gospodarowanie rezerwami strategicznymi* (P/15/017).
- Zarekomendowana kontrola prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku – temat kontroli z planu *Przeprowadzanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przez organy jednostek samorządu terytorialnego* (P/15/052).

4.2. Informacje dla Prezesa Rady Ministrów

Stosownie do zapisów art. 8 ust. 2 ustawy o NIK Izba przedkłada Prezesowi Rady Ministrów informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych na jego wniosek oraz informacje o wynikach kontroli przedkładane Sejmowi i Prezydentowi RP. Podobnie jak w przypadku Prezydenta RP wniosek Prezesa Rady Ministrów o przeprowadzenie kontroli ma dla NIK charakter fakultatywny.

5. Współpraca z Rzecznikiem Praw Obywatelskich

Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) stoi na straży wolności, praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. W związku z tym kontroluje on, a także podejmuje stosowne czynności, jeśli stwierdzi, że z powodu celowego działania lub zaniechania przez organ, organizacje albo instytucje zobowiązane do przestrzegania i realizacji wolności człowieka i obywatela nastąpiło naruszenie prawa oraz zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej.

Zakaz dyskryminacji ze względu na cechy takie, jak niepełnosprawność, wiek, rasa, pochodzenie etniczne, religia, stanowi fundament międzynarodowej ochrony praw człowieka. W wielu aktach prawnych zakaz ten został wyrażony razem z zasadą równości, dlatego możemy mówić łącznie o obowiązywaniu zasady równości i niedyskryminacji. Problematyka związana z przestrzeganiem zasad równego traktowania w Polsce w różnych obszarach oraz zapobieganiem wszelkim formom dyskryminacji jest również obecna w działalności kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli.

V. Współpraca z Sejmem RP i innymi podmiotami krajowymi

5.1. Sugestie tematów do planu pracy

W trakcie prac nad *Planem pracy NIK na 2015 r.* RPO, realizując swoje kompetencje, zgłosił łącznie 10 propozycji, spośród których ostatecznie trzy zostaną podjęte przez Izbę, z czego dwie uwzględniono w pełni, a jedną włączono do kontroli planowych przeprowadzanych w 2014 r.

Wśród dwóch uwzględnionych w pełni w *Planie pracy NIK na 2015 r.* propozycji RPO znalazły się:

- Postulowana kontrola dotychczasowych działań podejmowanych w zakresie dotyczącym aktywizacji i łagodzenia skutków bezrobocia osób w wieku do lat 30 – temat kontroli z planu *Realizacja przez powiatowe urzędy pracy programów specjalnych* (P/15/076).
- Zasugerowana kontrola realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny w sytuacji zagrożenia umieszczeniem dzieci poza rodziną – temat kontroli z planu *Działania organów administracji publicznej w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzicom* (P/15/075).

Niezależnie od sugestii przekazanych przez RPO w *Planie pracy NIK na 2015 r*. kwestie związane z przestrzeganiem zasad równego traktowania w Polsce w różnych obszarach obecne będą także w kontrolach:

- *Dostępności publicznego transportu zbiorowego dla osób niepełnosprawnych w miastach na prawach powiatu* (P/15/069);
- *Pomocy osobom starszym kierowanym do domów pomocy społecznej* (P/15/044);
- Badań prenatalnych w Polsce (P/15/073);
- *Pomocy ofiarom przemocy w rodzinie* (P/15/046).

5.2. Informacje dla Rzecznika Praw Obywatelskich

W 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli opracowała, podobnie jak w zeszłym roku, na potrzeby Rzecznika Praw Obywatelskich informację o problemach dotyczących zasady przestrzegania równego traktowania na podstawie ustaleń kontroli NIK. Dokument powstał na podstawie kontroli realizowanych w 2014 r. (co nie zawsze jest tożsame z ich zakończeniem w tym roku).

Jedną z ważniejszych kontroli z tego obszaru jest kontrola – *Realizacja polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie* (P/13/020). Jak wykazały jej ustalenia praktyczne efekty repatriacji są niewielkie. Z roku na rok w tym trybie osiedla się bowiem coraz mniej osób polskiego pochodzenia, rosną natomiast kolejki chętnych na przyjazd. Dzieje się tak dlatego, że dotychczasowe działania administracji rządowej nie doprowadziły do stworzenia skutecznego systemu rozwiązań prawnych, organizacyjnych i finansowych zapewniających rozwiązanie problemu repatriacji.

W kwietniu 2015 r. Izba opublikowała wyniki kontroli – *Opieka medyczna nad osobami w wieku podeszłym* (P/14/062). Jej ustalenia wskazują, że w Polsce nie ma kompleksowego systemu opieki medycznej nad takimi pacjentami. Brakuje zarówno geriatrów, jak i specjalistycznych poradni i oddziałów szpitalnych. Główną barierą jest metoda rozliczania świadczeń medycznych przez NFZ, która zakłada finansowanie tylko jednej choroby, choć ludzie starsi z reguły cierpią na kilka schorzeń jednocześnie. Tymczasem z przeprowadzonej przez NIK analizy wynika, że pacjent w podeszłym wieku kompleksowo prowadzony przez geriatrę funkcjonuje lepiej, a jego leczenie kosztuje mniej.

Inne ważne kontrole z tego obszaru działania RPO to m.in.: *Pomoc społeczna dla uchodźców* (P/14/049), która zakończyła się w I kwartale 2015 r., *Świadczenie usług publicznych osobom posługującym się językiem migowym* (P/14/105). *Podejmowanie i wykonywanie przez administrację publiczną zadań na rzecz praw i potrzeb mniejszości romskiej w Polsce* (P/14/119), *Readaptacja społeczna skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności* (P/14/044), *Pomoc na usamodzielnienie pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej (P/14/045), Funkcjonowanie opieki paliatywnej i hospicyjnej na terenie województwa dolnośląskiego* (P/14/118).

6. Współpraca NIK z innymi organami kontroli i inspekcji

Przepis art. 12 ustawy o NIK rozwija art. 202 ust. 1 Konstytucji RP uznający Najwyższą Izbę Kontroli za naczelny organ kontroli państwowej, co przejawia się przede wszystkim w przyznaniu Izbie najszerszych uprawnień kontrolnych, a także nałożeniu na inne organy kontroli i inspekcji, działające w administracji publicznej, obowiązku współpracy z NIK. Współpraca ta, stosownie do zapisów art. 12 ustawy o NIK, może odbywać się na trzech płaszczyznach:

- udostępniania NIK wyników kontroli (art. 12 ust. 1),
- przeprowadzania wspólnych kontroli z NIK (art. 12 ust. 2),
- przeprowadzania kontroli na zlecenie NIK (art. 12 ust. 3).

NIK współpracuje również z organami inspekcji i kontroli niebędącymi w strukturze administracji rządowej czy samorządowej, na podstawie zawieranych porozumień (patrz pkt 6.4.). Współpracę tę Izba postrzega jako istotny element wspomagania realizacji zadań kontrolnych, zwłaszcza w obszarze badań specjalistycznych. Dla NIK priorytetem w tym obszarze jest wzmocnienie czynnika eksperckiego w kontroli poprzez szersze wykorzystanie możliwości, które daje ustawa.

W 2014 r. (i w latach wcześniejszych) NIK, prowadząc kontrole, współpracowała m.in. z:

- Głównym Inspektorem Pracy;
- Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego;
- Głównym Inspektorem Transportu Drogowego;
- Głównym Inspektorem Transportu Kolejowego;
- Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska;
- Głównym Inspektorem Kontroli Skarbowej;
- Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych;
- Komendantem Głównym Policji;
- Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej;
- Państwowym Głównym Inspektorem Sanitarnym;
- Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- Departamentem Kontroli Ministerstwa Obrony Narodowej;
- Transportowym Dozorem Technicznym;
- prezesami regionalnych izb obrachunkowych;
- wojewódzkimi lekarzami weterynarii;
- wojewódzkimi inspektorami Inspekcji Sanitarnej i Handlowej;
- wojewódzkimi kuratorami oświaty;
- dyrektorami urzędów skarbowych i kontroli skarbowej;
- organami inspekcji i kontroli szczebla powiatowego.

W 2014 r., w ramach współdziałania NIK z organami kontroli, inspekcji i rewizji:

- Izbie udostępniano wyniki kontroli przeprowadzonych przez inne organy kontroli;
- pod kierownictwem NIK przeprowadzane były wspólne kontrole Izby oraz innych organów kontroli;
- na zlecenie NIK inne organy kontroli prowadziły kontrole doraźne.

Podczas jednej kontroli w 2014 r. miał miejsce przypadek, w którym zastosowano wszystkie formy współpracy wymienione w art. 12 ustawy o NIK. Dwie z nich (art. 12 ust. 1 i ust. 3) wykorzystano natomiast m.in. podczas kontroli – *Realizacja budowy oraz wykorzystanie Stadionu Miejskiego we Wrocławiu* (P/13/187), kombinację dwóch innych (art. 12 ust. 2 i ust. 3) w trakcie kontroli – *Realizacja Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry przy wykorzystaniu pożyczki Banku Światowego za 2013 r.* (P/14/117) i wreszcie art. 12 ust. 1 i ust. 2 w ramach kontroli – *Gospodarowanie akwenami wodnymi i znajdującymi się w ich sąsiedztwie obszarami przestrzeni publicznej stanowiącymi miejsca wypoczynku i rekreacji* (I/14/005/LPO).

Tabela 1. Zakres współdziałania NIK z organami kontroli, rewizji i inspekcji w roku 2014

Lp.	Forma współdziałania	Liczba
1.	Udostępnianie NIK wyników kontroli przeprowadzonych przez inne organy kontroli	21
2.	Kontrole przeprowadzone przez inne organy kontroli wspólnie, pod kierownictwem NIK	16
3.	Kontrole doraźne przeprowadzone przez inne organy kontroli na zlecenie NIK	396
	Razem	**433**

V. Współpraca z Sejmem RP i innymi podmiotami krajowymi

6.1. Kontrole na zlecenie NIK

Zgodnie z art. 12 pkt 3 ustawy o NIK organy kontroli, rewizji, inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym, współpracują z Najwyższą Izbą Kontroli i są obowiązane do przeprowadzania kontroli doraźnych na jej zlecenie. Przepis ten pozwala na skorzystanie przez NIK z wiedzy wyspecjalizowanych pracowników organów kontroli, co w konsekwencji prowadzi do szybszego i wszechstronniejszego przeprowadzenia kontroli. Wykorzystanie wyników kontroli przeprowadzanych przez organy funkcjonujące w strukturze administracji rządowej bądź samorządu terytorialnego pozwala na uzupełnienie zakresu przedmiotowego kontroli dokonywanych przez NIK.

NIK zleca innym organom przeprowadzenie kontroli doraźnej w przypadkach:

- zaistnienia nieprawidłowości, których przyczyn nie można zbadać w toku prowadzonej kontroli ze względu na jej zakres;
- rozszerzenia zakresu podmiotowego planowanych badań kontrolnych w ramach właściwości rzeczowej NIK,
- stwierdzenia braku możliwości podjęcia kontroli przez NIK we własnym zakresie.

W 2014 r. możliwość zlecania kontroli doraźnych organom wyspecjalizowanym w badaniu określonej problematyki była dominująca formą współpracy Izby z innymi organami inspekcji i kontroli.

Przykładowo:

- W trakcie kontroli – *Nadzór nad funkcjonowaniem ferm zwierząt* (P/14/050) na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzone zostały kontrole przez Inspekcję Ochrony Środowiska, Inspekcję Weterynaryjną, Państwową Inspekcję Sanitarną oraz Nadzór Budowlany w województwach: łódzkim, kujawsko-pomorskim, zachodnio-pomorskim oraz pomorskim. Inspekcja Ochrony Środowiska skontrolowała 62 podmioty utrzymujące 20 ferm wielkoprzemysłowych trzody chlewnej, 21 ferm wielkoprzemysłowych drobiu oraz 21 hodowli zwierząt futerkowych. Inspekcja weterynaryjna odpowiednio 61 ferm (20 trzody chlewnej, 21 drobiu, 20 zwierząt futerkowych), a powiatowi inspektorzy Nadzoru Budowlanego 60 ferm (18 trzody chlewnej, 21 drobiu i 21 zwierząt futerkowych).
- W ramach kontroli – *Postępowanie z odpadami medycznymi* (P/14/055) Inspekcja Ochrony Środowiska, przeprowadzając, na zlecenie NIK, kontrole 29 podmiotów prowadzących instalacje termicznego przekształcania zakaźnych odpadów medycznych (które w latach 2011–2013 unieszkodliwiły ogółem 83,0 tys. Mg odpadów medycznych) stwierdziła nieprawidłowości w 18 z nich (tj. w 62% przypadków).
- W kontroli – *Organizacja ruchu na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich* (117/2014/KPB) przeprowadzenie kontroli doraźnej zostało zlecone wszystkim wojewodom. Czynności kontrolne pracownicy urzędów wojewódzkich przeprowadzili zgodnie z wewnętrznymi procedurami, w związku ze sprawowanym przez wojewodę, na podstawie ustawy Prawo o ruchu drogowym, nadzorem nad zarządzaniem ruchem m.in. na drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Także oceny skontrolowanej działalności wojewodowie dokonali na podstawie przyjętych przez siebie indywidualnie kryteriów i progów istotności. W ramach czynności koordynacyjnych NIK opracował dokument, w którym określony został zakres przedmiotowy i podmiotowy, a także podstawowe zagadnienia metodyczne dotyczące kontroli zleconej. Bieżąca koordynacja w toku czynności kontrolnych prowadzonych przez pracowników urzędów wojewódzkich polegała także na rozstrzyganiu powstałych wątpliwości, a także wsparciu prawnym.

6.2. Kontrole przeprowadzone wspólnie pod kierownictwem NIK

Wspólne prowadzenie badań z organami kontroli, rewizji i inspekcji, działającymi w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym, pozwala pogłębić tematykę kontroli NIK oraz zmniejszyć pracochłonność i koszty kontroli. Kontrole takie prowadzone są wraz z innymi organami kontroli lub inspekcji na podstawie programu przygotowanego przez Izbę. Podmioty do badań wykonywanych przez inne organy są także typowane przez NIK, z uwzględnieniem założeń określonych w programie kontroli i na podstawie własnego rozpoznania. Wspólna, kompleksowa kontrola może lepiej pokazać mechanizm powstawania nieprawidłowości i pomóc wyeliminować jego przyczyny.

W 2014 r. przykładowo:

- W ramach kontroli – *Realizacja Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry przy wykorzystaniu pożyczki Banku Światowego za 2013 r.* (P/14/117), przeprowadzonej w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Gliwicach, w czynnościach prowadzonych pod kierownictwem Izby uczestniczył Okręgowy Urząd Górniczy w Rybniku.

- W trakcie kontroli – *Gospodarowanie akwenami wodnymi i znajdującymi się w ich sąsiedztwie obszarami przestrzeni publicznej stanowiącymi miejsca wypoczynku i rekreacji* (I/14/005), w czynnościach kontrolnych prowadzonych przez Delegaturę NIK w Poznaniu uczestniczył Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania.
- W przypadku kontroli – *Podejmowanie i wykonywanie przez administrację publiczną zadań na rzecz praw i potrzeb mniejszości romskiej w Polsce* (P/14/119) czynności kontrolne prowadzone były z kolei przy udziale Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Obornikach.
- W kontroli – *Realizacja inwestycji gminnych w województwie łódzkim* (P/14/094) udział wziął Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Sieradzu, a wyniki przeprowadzonej przez niego kontroli w Urzędzie Gminy Brąszewice zostały wykorzystane do oceny tej jednostki.

6.3. Udostępnianie informacji o wynikach kontroli przez inne organy kontroli, rewizji i inspekcji

Informacje zawarte w sprawozdaniach z kontroli prowadzonych przez inne organy są źródłem wiedzy o obszarach, w których występują nieprawidłowości. Wyniki tych kontroli stanowią dla NIK materiał uzupełniający przy opracowywaniu programów kontroli, a także mogą być materiałem dowodowym w prowadzonym postępowaniu kontrolnym. Korzystanie przez NIK z ustaleń kontroli już wcześniej przeprowadzonych przez właściwe organy w danym podmiocie znacznie zmniejsza uciążliwość kontroli dla jednostki kontrolowanej. Ponadto pozwala na racjonalne gospodarowanie zasobami oraz eliminuje potrzebę powielania tych samych badań przez różne organy kontroli czy inspekcji.

W 2014 r. przykładowo:

- W ramach kontroli – *Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych* (P/13/189) wykorzystano ustalenia kontroli prowadzonych w tym zakresie przez powiatowych inspektorów Nadzoru Budowlanego.
- W przypadku kontroli – *Realizacja zadań Okręgowego Urzędu Miar w Łodzi w zakresie legalizacji i kontroli urządzeń pomiarowych do odmierzania paliw płynnych* (P/14/095) Izba posiłkowała się z kolei wynikami badań działania tych urządzeń przeprowadzonych równolegle z kontrolą NIK przez Wojewódzką Inspekcję Handlową w Łodzi na terenie województwa łódzkiego.
- W trakcie kontroli – *Przygotowanie i realizacja inwestycji z zakresu infrastruktury Komunalnej w Szczecinie* (P/14/112), prowadzonej w Urzędzie Miasta, NIK sięgnęła natomiast do ustaleń kontroli prowadzonych wcześniej w tej jednostce w tym obszarze przez Urząd Kontroli Skarbowej w Szczecinie oraz przez Urząd Marszałkowski – pełniący jednocześnie funkcję Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Zachodniopomorskiego.
- W kontroli – *Gospodarowanie akwenami wodnymi i znajdującymi się w ich sąsiedztwie obszarami przestrzeni publicznej stanowiącymi miejsca wypoczynku i rekreacji* (I/14/005) Delegatura NIK w Poznaniu skorzystała z ustaleń kontroli prowadzonej przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Czarnkowie.
- Prowadząc kontrolę – *Realizacja budowy oraz wykorzystanie stadionu miejskiego we Wrocławiu* (P/13/187), Delegatura NIK w trakcie kontroli spółki z o.o. „Wrocław 2012" pozyskała materiały z kontroli przeprowadzonych przez Państwową Straż Pożarną we Wrocławiu oraz Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu.
- Kontrola – *Stan przygotowania sił i środków Wojsk Specjalnych do działań w powierzonych obszarach odpowiedzialności* (P/13/085) wykorzystywała wyniki kontroli problemowych prowadzonych przez Departament Kontroli Ministerstwa Obrony Narodowej.

6.4. Porozumienia o współpracy

Obowiązki nałożone przez art. 12 ustawy o NIK dotyczą jedynie organów kontroli, rewizji i inspekcji działających w administracji rządowej i jednostkach samorządu terytorialnego. Inne organy – np. Państwowa Inspekcja Pracy czy też Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych – nie podlegają temu obowiązkowi. Nie oznacza to jednak, że Izba nie współpracuje z tymi jednostkami.

Na początku 2014 r. Prezes NIK spotkał się z Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. NIK i UOKiK chcą bowiem zwiększyć swą skuteczność w walce z nieprawidłowościami w przetargach publicznych. Uzgodniono ramy współpracy w dziedzinie wymiany informacji, szkoleń oraz wspólnych działań edukacyjno-informacyjnych, adresowanych w szczególności do uczestników systemu zamówień publicznych.

Realizując to porozumienie, Delegatura NIK w Katowicach nawiązała bezpośrednią współpracę z UOKiK, a jednym z jej pierwszych efektów była zorganizowana 20 marca 2014 r. – z inicjatywy Izby – konferencja poświęcona zmowom cenowym. Spotkanie w katowickiej delegaturze służyło przygotowaniu pracowników Izby do lepszego identyfikowania zdarzeń o podobnym charakterze. Podczas szkolenia zaprezentowano kilka klasycznych przykładów niedozwolonych praktyk. Planowane jest następne spotkanie szkoleniowe. Tym razem przedmiotem zainteresowania obu instytucji będzie pomoc publiczna, ze szczególnym uwzględnieniem jej celów, form i dopuszczalności.

W ramach realizacji porozumienia zawartego między NIK i Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura NIK w Opolu nawiązała z kolei bezpośrednią współpracę z Delegaturą UOKiK w Katowicach, której właściwość miejscowa obejmuje także województwo opolskie. Jej rezultatem było zorganizowanie z inicjatywy NIK szkolenia dotyczącego zagadnień z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów. Szkolenie poprowadzili pracownicy Delegatury UOKiK w Katowicach, a poza kontrolerami opolskiej Delegatury NIK uczestniczyli w nim przedstawiciele innych opolskich służb i instytucji zajmujących się zwalczaniem nieuczciwej konkurencji – Prokuratury Okręgowej w Opolu, Delegatury ABW w Opolu, Komendy Wojewódzkiej Policji w Opolu oraz Regionalnej Izby Obrachunkowej.

Podczas szkolenia zapoznano się m.in. ze strukturą i zasadami funkcjonowania UOKiK, rodzajami rozstrzygnięć podejmowanych przez Prezesa UOKiK oraz rodzajami praktyk ograniczających konkurencję, a także źródłami informacji o naruszeniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Kontrolerzy mieli okazję do zapoznania się z zachowaniami, które mogą wskazywać na niedozwolone praktyki ograniczające konkurencję, sposobami ich wykrywania, a także instrumentami, które służą zwalczaniu zmów przetargowych i cenowych. Przedstawiciele Wydziału do Walki z Korupcją Komendy Wojewódzkiej Policji zaprezentowali przykłady nieprawidłowości w przygotowaniu i przeprowadzeniu przetargów.

W 2014 r. NIK kontynuowała współpracę z prokuraturą. Nabrała ona nowego kształtu. W prokuraturach okręgowych i delegaturach oraz departamentach kontrolnych NIK powołane zostały osoby odpowiedzialne za koordynację działań. Dzięki tej współpracy oraz nowelizacji kodeksu postępowania karnego, która weszła w życie w kwietniu 2014 r., NIK zyskała większą kontrolę nad umarzaniem przez prokuratorów postępowań, wszczętych wskutek zawiadomień NIK. Możliwe stało się wnoszenie odwołań od wszystkich tych postanowień. Podjęto również współpracę szkoleniową. 13 maja 2014 roku nastąpiło podpisanie porozumienia o współpracy między Najwyższą Izbą Kontroli a Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury, na mocy którego prowadzone będą wspólne szkolenia dla kontrolerów i pracowników wymiaru sprawiedliwości – w tym szkolenia z zakresu najnowszych technik przesłuchań. Na mocy tego porozumienia w 2014 r. w jednostkach organizacyjnych NIK przeszkolono również aplikantów KSSiP.

W 2014 r. NIK nawiązała także bliższą współpracę z Narodowym Funduszem Zdrowia. Na prośbę kierownictwa lubuskiego oddziału NFZ w Zielonej Górze przedstawiciele miejscowej delegatury NIK przeprowadzili szkolenie antykorupcyjne. Wzięło w nim udział ponad 150 pracowników Narodowego Funduszu Zdrowia.

We wrześniu 2014 r. Izba rozpoczęła ściślejszą współpracę z Głównym Urzędem Statystycznym. Choć obie instytucje zajmują różne miejsca w systemie administracji publicznej i pracują odmiennymi metodami, to mają sobie wiele do zaoferowania. Ich funkcjonowaniu przyświeca bowiem wspólny cel – informowanie o aktualnym stanie państwa.

Zadaniem statystyki publicznej jest rzetelne i obiektywne informowanie m.in. o bieżącej sytuacji ekonomicznej, demograficznej i społecznej państwa. Pod tym względem misje NIK i GUS są więc zbieżne. Podczas spotkania kierownictw obu instytucji – z prezesami Krzysztofem Kwiatkowskim i Januszem Witkowskim na czele – rozmawiano o tym, jak wykorzystać te podobieństwa. W konsekwencji NIK i GUS mają sobie wiele do zaoferowania, a połączenie ich wysiłków może przynieść wymierne korzyści państwu.

Idea zbliżenia między najwyższymi organami kontroli a urzędami statystycznymi jest również bliska Eurostatowi, który widzi w tym szansę na poprawę rzetelności danych wykorzystywanych na potrzeby ewentualnego wszczęcia procedury nadmiernego deficytu. Trwają prace specjalnej grupy zadaniowej, która ma ocenić, czy da się to zrobić, a jeśli tak, to w jaki sposób. Chodzi o to, żeby współpraca przynosiła korzyści obywatelom, ale jednocześnie odbywała się w ramach mandatów poszczególnych instytucji.

Do tej pory NIK wielokrotnie wykorzystywała dane wynikowe, opracowania i publikacje GUS-u podczas przygotowywania kontroli i podsumowujących je raportów. Izba mogłaby jednak współpracować z Urzędem znacznie intensywniej. Podczas spotkania kierownictwo GUS przedstawiło nowe narzędzia służące do udostępniania danych statystycznych. Będą one popularyzowane w NIK. Z kolei przedstawiciele Izby zaproponowali, by wspólnie pracować nad nowym podejściem do kontroli budżetowej. Możliwe byłoby również współdziałanie przy tworzeniu wskaźników jakości wykonania zadań publicznych przez samorządy terytorialne. Podczas spotkania ustalono, że NIK zaprosi wkrótce GUS do zaopiniowania kilku programów kontroli związanych z ustaleniem poziomu zadłużenia państwa.

7. Panele ekspertów

Najwyższa Izba Kontroli podczas przygotowywania programów kontroli coraz częściej sięga po wiedzę fachowców w danej dziedzinie. Organizowane są panele ekspertów, w których, obok pracowników Najwyższej Izby Kontroli, biorą udział eksperci i praktycy określonych specjalności, reprezentanci środowisk naukowych, społecznych organizacji pozarządowych, korporacji zawodowych, biznesu, jednostek samorządowych i przedstawiciele administracji publicznej, merytorycznie wspomagając proces kontroli.

Wymiana poglądów, jaka ma miejsce podczas tych spotkań, pozwala lepiej poznać problemy wiążące się z planowanymi lub prowadzonymi badaniami NIK. Sprzyja także uściślaniu sugestii i wniosków pokontrolnych, a także wypracowaniu metod postępowania, określaniu różnych rodzajów ryzyka czy upowszechnianiu dobrych praktyk. Panele ekspertów, w których uczestniczą wybitni w swoich dziedzinach specjaliści, są istotnym czynnikiem programowania kontroli i trafnego wyznaczenia obszarów badań.

Jednostki organizacyjne Najwyższej Izby Kontroli – departamenty i delegatury – zorganizowały w 2014 r. 26 paneli eksperckich. Ich otwarta formuła i tematyka sprawiły, że w wielu przypadkach znaczenie i oddziaływanie tych spotkań daleko wykroczyło poza techniczną funkcję narzędzia użytecznego w planowaniu czy przeprowadzaniu kontroli.

Obrady tych gremiów, chętnie relacjonowane przez media, w wielu przypadkach niosły przesłania i sygnały istotne dla opinii publicznej.

- Jednym z obszarów, na którym Izba skupia swą uwagę są kwestie demograficzne. W 2013 roku odnotowano najniższy ujemny przyrost naturalny w powojennej historii Polski. Liczba zgonów była większa od liczby urodzeń o ponad 15 tysięcy. Najwyższa Izba Kontroli, dostrzegając, że kryzys demograficzny jest jednym z najpoważniejszych zagrożeń, przed jakim stanął nasz kraj, zaplanowała na rok 2014 i lata kolejne kilka tematycznych kontroli. Kluczową z nich będzie kontrola koordynacji polityki rodzinnej w Polsce.

  W związku z przygotowywaniem tej kontroli, Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny, zorganizował panel ekspertów[1], którego celem było zapoznanie się z opiniami specjalistów oraz przeprowadzenie dyskusji o najistotniejszych problemach i trudnościach w kształtowaniu polityki rodzinnej w Polsce. Uczestnikami tego spotkania byli m.in. eksperci z uczelni wyższych i instytutów naukowych, fundacji i organizacji pozarządowych oraz przedstawiciele Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP, Kancelarii Prezydenta RP, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, urzędów wojewódzkich, Związku Powiatów Polskich, Związku Miast Polskich i Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej. Dyskutanci zwracali m.in. uwagę na brak określenia priorytetowych celów w polityce prorodzinnej, co powoduje rozproszenie środków na realizację działań nieskoordynowanych z zadaniami zasadniczymi. Wadą obecnego systemu jest też postrzeganie polityki prorodzinnej wyłącznie w kategoriach finansowych i skupianie się na jej bieżących skutkach dla budżetu państwa i samorządów, a nie traktowanie jej jako długofalowej inwestycji w przyszłość państwa i społeczeństwa. Zebrani sygnalizowali też nadmierne zbiurokratyzowanie udzielania pomocy oraz wadliwą konstrukcję odpisów i ulg mających służyć pomocy rodzinom wielodzietnym – poprzez odniesienie ich wyłącznie do osób płacących podatki.

  Dyskutanci byli zgodni, że kontrola powinna umożliwić udzielenie odpowiedzi na pytanie, na ile obecnie stosowane rozwiązania w spójny sposób wspierają procesy zakładania i funkcjonowania rodzin. Wyniki tych analiz posłużą do opracowania swoistej mapy polityki rodzinnej w Polsce. Mapa ta ma pomóc w ewentualnych korektach obowiązujących praktyk i przepisów.

- W ramach unijnej polityki spójności Polska może otrzymać z UE w perspektywie budżetowej 2014–2020 do 82,5 mld euro. Nasz kraj stanie się jednym z największych beneficjentów funduszy unijnych – realizowanych będzie 6 programów krajowych oraz 16 programów regionalnych.

  W związku z kontrolą dotyczącą przygotowania systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014–2020 Departament Administracji Publicznej zorganizował panel ekspertów[2], którego założeniem było m.in. zidentyfikowanie ewentualnych ograniczeń, barier i potencjalnych zagrożeń dla sprawnego przygotowania systemu wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, a także rozpoczęcia wykorzystywania funduszy z UE.

  Przedstawiciele NIK, administracji rządowej i samorządowej oraz świata nauki, a także parlamentarzyści i reprezentanci organizacji pozarządowych dyskutowali o najistotniejszych problemach i trudnościach związanych z systemem wdrażania polityki spójności przewidzianego na lata 2014–2020. Zebrani wyrazili pogląd, że zbadania wymaga w szczególności:

[1] Panel ekspertów 11 marca 2014 r. w związku z przygotowaniem kontroli zagadnień związanych z realizacją koordynacji polityki rodzinnej w Polsce, w tym m.in. kontroli Karty Dużej Rodziny jako elementu polityki rodzinnej państwa, ujętej w *Planie pracy NIK na 2015 r.*

[2] Panel ekspertów 18 lutego 2014 r. dotyczący kontroli pt. *Przygotowanie systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014–2020* (P/14/003).

przygotowanie projektu umowy partnerstwa, określającej warunki wykorzystania funduszy strukturalnych dla Polski na lata 2014–2020; sformułowanie projektów krajowych i regionalnych programów operacyjnych; przygotowanie procedur oraz instytucji odpowiedzialnych za prawidłowe wykorzystanie funduszy; podjęcie działań dotyczących wdrożenia nowych rozwiązań wynikających z rozporządzeń prawa unijnego. Aby Polska mogła wdrożyć unijne fundusze, musi dostosować prawo krajowe do nowych unijnych przepisów.

- Według niektórych prognoz Polsce już w 2015 r. może grozić niedobór energii elektrycznej. Pilnie potrzebne są nowe inwestycje. Dziś większość wytwórców energii to niezależni przedsiębiorcy kierujący się przede wszystkim biznesowymi regułami gry rynkowej. Ich decyzje nie muszą być więc zawsze zbieżne z interesem całego kraju. Rodzi się w tej sytuacji pytanie o rolę państwa, które jest konstytucyjnym gwarantem bezpieczeństwa energetycznego.

  Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji zaprosił ekspertów[3], by wspólnie z nimi zastanowić się nad bezpieczeństwem energetycznym państwa. W dyskusji uczestniczyli, obok przedstawicieli NIK, reprezentanci Krajowej Izby Gospodarczej, Agencji Rynku Energii, Urzędu Regulacji Energetyki, Ministerstwa Środowiska, wyższych uczelni, przedsiębiorstw z branży energetycznej i organizacji pozarządowych.

  Polskie regulacje dotyczące sektora energetycznego w ok. 70% zależą od postanowień Unii Europejskiej. Janusz Steinhoff – były wicepremier i minister gospodarki, a obecnie przewodniczący Rady Krajowej Izby Gospodarczej, zaznaczył w dyskusji, że dużym problemem dla Polski są konsekwencje pakietu klimatyczno-energetycznego. Dla państwa, którego energetyka oparta jest przede wszystkim na węglu, słuszne w swoich założeniach postulaty Unii oznaczają poważne ograniczenia i koszty. W tej sytuacji potrzebujemy inwestycji w nowoczesne ogniwa energotwórcze. Państwo jednak powinno motywować do nich przedsiębiorców głównie poprzez odpowiednie regulacje.

  Niektórzy z uczestników poddawali pod rozwagę kwestię odtworzenia Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, które zajęłoby się sprawami programowania strategicznego. Dyskutanci zwracali też uwagę na brak jednego ośrodka, który kierowałby polityką energetyczną i zapobiegał bałaganowi kompetencyjnemu.

- *Pestis africana suum* – czyli afrykański pomór świń to niezwykle zaraźliwa wirusowa choroba zwierząt, najczęściej o ostrym przebiegu, kończąca się śmiercią zarażonych sztuk. Ze względu na duże ryzyko rozprzestrzeniania się choroby, a jednocześnie jej wyjątkową zjadliwość, leczenie afrykańskiego pomoru jest zabronione, a zwierzęta chore są zabijane.

  Pierwsze przypadki afrykańskiego pomoru stwierdzono we wschodniej Polsce w lutym 2014 r. u padłych dzików. Jest to problem epidemiologiczny – w razie konieczności trzeba wybić całą populację dzików na obszarze występowania choroby, gospodarczy – oznaczający istotne zagrożenie dla produkcji wieprzowiny, i polityczny – powodujący określone implikacje w międzynarodowym handlu żywnością.

  Biorąc te realia pod uwagę, Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi zaprosił do debaty grono ekspertów[4], wśród których znaleźli się przedstawiciele Sejmu RP, ministerstw, Inspekcji Weterynaryjnej, instytutów naukowych oraz związków i organizacji działających w rolnictwie i gospodarce łowieckiej. Jej celem było m.in. sformułowanie opinii i ocen dotyczących wystąpienia na niebezpieczną skalę afrykańskiego pomoru świń w Polsce i związanych z tym skutków dla hodowli i produkcji świń oraz dla całej gospodarki.

  Dyskutanci wyrazili pogląd, że ryzyko rozprzestrzenienia się afrykańskiego pomoru poprzez dziki jest w Polsce duże. Z doświadczeń innych krajów zwalczających tę chorobę wynika, że kluczowe dla skutecznego jego zwalczania jest szybkie rozpoznanie zagrożenia oraz likwidacja wszystkich świń w zakażonych strefach. W celu ograniczenia rozprzestrzenienia się afrykańskiego pomoru świń w Polsce przede wszystkim powinna nastąpić redukcja populacji dzików – jako głównego czynnika przenoszenia zakażeń – i skuteczne zabezpieczenie przeciwepizootyczne gospodarstw zajmujących się hodowlą lub chowem świń.

- Nieprawidłowości przy odmierzaniu oleju napędowego czy benzyny bezołowiowej mogą przynieść straty fiskusowi. Delegatura NIK w Łodzi zaprosiła specjalistów[5] z Instytutu Maszyn Przepływowych na Politechnice Łódzkiej, Urzędu Miar, Centrum Serwisowego spółki ORLEN oraz przedstawicieli Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej, Urzędu Kontroli Skarbowej, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi na

[3] Panel ekspertów 15 kwietnia 2014 r. dotyczący kontroli pt. *Zapewnienie mocy wytwórczych w energetyce konwencjonalnej* (P/14/018).
[4] Panel ekspertów 5 czerwca 2014 r. dotyczący kontroli pt. *Skuteczność przyjętych procedur i podejmowanych działań w celu ograniczenia prawdopodobieństwa wystąpienia w Polsce afrykańskiego pomoru świń (ASF)* (P/14/124).
[5] Panel ekspertów 16 maja 2014 r. dotyczący kontroli pt. *Realizacja zadań Okręgowego Urzędu Miar w Łodzi w zakresie legalizacji i kontroli urządzeń pomiarowych do odmierzania paliw płynnych* (P/14/095).

dyskusję ekspercką dotyczącą skutecznej kontroli prawidłowości odmierzania paliwa na stacjach benzynowych, problematyki legalizacji i kontroli prawidłowości funkcjonowania odmierzaczy paliw, a także metod eliminacji lub przynajmniej minimalizowania nieprawidłowości i patologii towarzyszących handlowemu obrotowi paliwami.

Eksperci wskazywali na rozwiązania techniczne sprzyjające prawidłowemu funkcjonowaniu odmierzaczy paliw, w tym te godne szybkiego upowszechniania. Dyskusję wywołał problem barier utrudniających legalizację i kontrolę urządzeń. Pojawił się też temat nie do końca efektywnej współpracy instytucji państwowych przy realizacji tego zadania.

- Pomoc społeczna jest ważnym elementem polityki państwa. Jej zadanie polega na zaspokajaniu niezbędnych potrzeb tych obywateli, którzy nie są w stanie samodzielnie zapewnić sobie lub swojej rodzinie godnych warunków życia. Zadanie to realizowane jest przez ośrodki pomocy społecznej. Delegatura NIK w Rzeszowie zorganizowała panel ekspertów[6] poświęcony opiece społecznej. Przedstawiciele środowisk naukowych, administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych zadawali sobie wspólnie pytanie: Czy ośrodki opieki społecznej w naszym kraju potrafią skutecznie docierać do osób potrzebujących wsparcia? Czy pracownicy socjalni trafiają do takich ludzi z pomocą?

  Wśród sygnalizowanych przez ekspertów problemów opieki społecznej znalazł się brak systemu monitorowania i diagnozowania poszczególnych problemów w środowiskach lokalnych. Inny problem to brak przepływu informacji. Poszczególne instytucje, które mają wiedzę o osobach potrzebujących pomocy lub tych, które tą pomocą są już objęte, nie potrafią się komunikować. Dyskutanci zwracali także uwagę, że niestety nasz system dopuszcza przypadki, gdy pomoc przyznawana jest bez racjonalnego uzasadnienia i trafia do osób, które tego nie potrzebują – a jednocześnie pomija tych ludzi, którzy naprawdę wymagają wsparcia, choć nie potrafią o tym mówić.

- Po dwóch latach od wejścia w życie ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się NIK postanowiła zbadać, czy jej postanowienia zapewniają wystarczający poziom wsparcia dla osób z niepełnosprawnością słuchu. Delegatura NIK w Poznaniu zorganizowała spotkanie eksperckie[7], w którym udział wzięli przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich, Polskiej Rady Języka Migowego, Polskiego Związku Głuchych i innych pozarządowych organizacji działających na rzecz osób głuchych i niedosłyszących. Instytucje zobowiązane do realizacji postanowień ustawy o języku migowym reprezentowali przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego. Kontrolerzy omówili z ekspertami rozwiązania wprowadzone ustawą o języku migowym i innych środkach komunikowania się, ich przydatność dla osób doświadczonych trudnościami w komunikowaniu się, bariery, jakie osoby te napotykają w kontaktach z podmiotami świadczącymi usługi publiczne, oraz potencjalne możliwości ich pokonania.

  Znaczną część spotkania poświęcono omówieniu dostępności oraz jakości usług tłumaczeń na język migowy. W ocenie ekspertów większość organów administracji publicznej nie wywiązuje się z ustawowego obowiązku zapewnienia dostępu do świadczenia usług tłumacza języka migowego. Z kolei poziom znajomości języka migowego wśród pracowników administracji nie pozwala na załatwienie nawet najprostszych spraw.

8. Polityka informacyjna NIK oraz udostępnianie informacji publicznej

8.1. Strona internetowa i BIP

Serwisy internetowe NIK są istotnym elementem komunikacji Najwyższej Izby Kontroli z otoczeniem zewnętrznym, zapewniają bieżący dostęp do informacji dotyczących działalności i aktywności instytucji. Wszyscy obywatele mogą dzięki nim zapoznać się z raportami na temat stanu i funkcjonowania państwa oraz roli najwyższego organu kontroli, a także poznać historię i organizację Najwyższej Izby Kontroli.

W 2014 r. zrealizowany został kolejny – po graficznym – etap dostosowywania strony internetowej NIK do potrzeb osób niepełnosprawnych. Wszystkie niezbędne, podstawowe informacje na temat działalności i funkcjonowania Izby, które mogą być przydatne w kontaktach obywateli z NIK, zostały opracowane także w specjalnej wersji dla osób niesłyszących i przetłumaczone na język migowy. Komunikaty dotyczą m.in. możliwości kontaktu z Izbą, informują, w jaki sposób wystąpić do NIK z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej lub ze skargą.

6 Panel ekspertów 24 kwietnia 2014 r. dotyczący kontroli pt. *Działania ośrodków pomocy społecznej w zakresie rozpoznania i monitorowania sytuacji społecznej* (P/14/107).

7 Panel ekspertów 25 czerwca 2014 r. dotyczący kontroli *Świadczenie usług publicznych osobom posługującym się językiem migowym* (P/14/105).

Strona www.nik.gov.pl cieszy się rosnącym zainteresowaniem internautów: w 2014 r. zanotowała ponad 2 mln odsłon. Serwis odwiedziło prawie 700 tysięcy użytkowników. W 2014 r. internauci najczęściej odwiedzali dział Praca w NIK. Równie popularne były serwisy Aktualności oraz Wyniki kontroli. Użytkownicy strony najczęściej poszukiwali raportów o elektrowniach wiatrowych, bezpieczeństwie na drogach oraz szkoleniu kierowców. Coraz częściej też najnowsze informacje ze stron Najwyższej Izby Kontroli udostępniane są innym przez użytkowników portali społecznościowych.

W 2014 r. o ponad 25% wzrosła liczba obcokrajowców korzystających z angielskojęzycznej wersji serwisu. Mogli oni znaleźć na stronie NIK wszystkie najważniejsze aktualności – tłumaczone na bieżąco i niemal równocześnie publikowane w polsko- i angielskojęzycznej wersji serwisu nik.gov.pl.

Za sprawą rozwoju nowych mediów i technologii NIK dociera do coraz większej liczby odbiorców. Rosnącą popularnością cieszyły się istniejące już profile NIK na portalach społecznościowych: Facebook, Twitter, Google+ i YouTube. Łącznie w 2014 r. dołączyło do nich kilka tysięcy osób. Na wszystkich profilach Izby publikowane są aktualności i powiadomienia o najnowszych wynikach kontroli. NIK wprowadziła na stronie internetowej nowe narzędzie, wspierające procedurę kontroli – ankietę internetową. Ten rzadko wykorzystywany wcześniej sposób dotarcia do wszystkich obywateli bardzo szybko zyskał dużą popularność. Anonimowe formularze z jednej strony pozwalają obywatelom na wypowiedzenie się w ważnych dla nich kwestiach, z drugiej – NIK uzyskuje w ten sposób szeroką informację, dotyczącą kontrolowanych obszarów. Dodatkową, niebagatelną korzyścią jest bez wątpienia fakt, iż wykorzystanie tego typu narzędzia ugruntowuje pozycję Izby jako instytucji towarzyszącej obywatelom. W 2014 r. na stronie internetowej zostały zamieszczone ogólnodostępne kwestionariusze dotyczące usług pocztowych świadczonych przez Pocztę Polską, szkolenia i egzaminów na prawo jazdy, bezpieczeństwa w górach oraz sprawności działania służb na wybranych przejściach granicznych. Z największym odzewem spotkały się pytania dotyczące usług świadczonych przez Pocztę Polską. Swoją opinię na ten temat wyraziło 5.629 osób. Niewiele mniej odpowiedzi, bo 5.068, udzielono na pytania dot. bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w górach.

Biuletyn Informacji Publicznej NIK obecnie współdzieli większość treści ze stroną internetową, są w nim zamieszczane m.in. informacje o zamówieniach publicznych ogłaszanych przez Izbę. Zarówno na stronie internetowej, jak i w Biuletynie dostępny jest elektroniczny wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

8.2. Portal intranetowy NIK

Portal intranetowy to wewnętrzny kanał komunikacyjny Najwyższej Izby Kontroli. Realizuje cztery zasadnicze funkcje: informacyjną, integracyjną, motywacyjną oraz użytkową. Pracownicy dzięki serwisowi mają stały dostęp do najważniejszych wydarzeń z życia NIK oraz informacji o organizacji pracy.

W 2014 r. portal na bieżąco relacjonował wszelkie rozstrzygnięcia, które miały usprawnić działanie Izby. Kontynuował integrowanie pracowników oraz dawał im możliwość inspirowania się dobrymi praktykami. Wewnętrzna strona intranetowa to także miejsce, za pomocą którego pracownicy docierają do potrzebnych im w codziennej pracy dokumentów, szablonów i aplikacji. Jedna czwarta użytkowników portalu łączy się z nim zdalnie – serwis wywiązuje się więc z roli węzła komunikacyjnego dla pracowników wykonujących swoje obowiązki poza siedzibą NIK.

W 2014 r. portal zanotował blisko 500 tys. odwiedzin. Średnia dzienna liczba aktywności w serwisie wynosiła 5,5 tys. Szczególnym zainteresowaniem – obok bloku aktualności i banku formularzy – cieszył się wprowadzony jesienią 2014 r. kalendarz szkoleń.

8.3. Działalność NIK w świetle publikacji prasowych i przekazów medialnych

Wydział Prasowy NIK przygotowuje i przekazuje informacje dotyczące kontroli i pracy Najwyższej Izby Kontroli, w sposób wychodzący naprzeciw oczekiwaniom współczesnych mediów i ich odbiorców. Szczególną wagę przykłada do tego, aby budowane przekazy, przede wszystkim na temat wyników kontroli, były precyzyjne i zrozumiałe dla wszystkich odbiorców.

Prezes NIK konsekwentnie realizuje cel, jaki postawił sobie, rozpoczynając kadencję w 2013 r.: dążenie do tego, aby wyniki kontroli NIK docierały do możliwie najszerszego grona odbiorów. Na zaproszenia uczelni i organizacji uczestniczy w wielu konferencjach o tematyce gospodarczej, prawnej i samorządowej, prezentując na nich raporty NIK. Wiele z tych wydarzeń opisywanych jest przez media, które cytują jego wypowiedzi i przytaczają ustalenia kontroli i fragmenty raportów.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli udziela także wielu wywiadów zarówno prasie ogólnopolskiej, jak i branżowej. Jest również częstym gościem programów telewizyjnych i audycji radiowych, prowadzonych na żywo, podczas których przybliża ustalenia najnowszych kontroli.

Zgodnie z medialną strategią do niemal wszystkich publikowanych na stronie internetowej raportów pokontrolnych Wydział Prasowy opracowuje specjalne tzw. skróty prasowe. Stanowią one syntetyczne podsumowanie najważniejszych ustaleń i wniosków sformułowanych przez NIK po danej kontroli. Dodatkowe elementy, uzupełniające skrót prasowy, to przygotowane specjalnie z myślą o mediach materiały audio i wideo (w jakości emisyjnej), do nieodpłatnego pobierania i wykorzystywania. Dziennikarze chwalą to rozwiązanie, ponieważ otrzymują gotowe produkty, ułatwiające pracę redakcjom, szczególnie regionalnym i lokalnym. Od 2014 r. Wydział Prasowy niemal każdy skrót opatruje także odpowiednią infografiką, schematem lub wykresami, ułatwiającymi zrozumienie ustaleń kontroli.

W przygotowywanych materiałach prasowych, ale także telewizyjnych i radiowych, dziennikarze, przedstawiając konkretne tematy i problemy, coraz częściej sięgają po ustalenia i wnioski z raportów NIK. Dzięki temu informacje o wynikach kontroli prowadzonych przez Izbę trafiają do szerokiej grupy odbiorców.

Rokrocznie wzrasta liczba informacji na temat Najwyższej Izby Kontroli w środkach masowego przekazu. W 2014 r. w mediach (prasa, radio, telewizja) ukazało się łącznie 14.430 materiałów dotyczących NIK (w 2013 r. było ich 14.256). Ze szczegółowej analizy wynika, że w prasie zamieszczono 5.686 artykułów związanych z działalnością Izby, z czego 1.293 w dziennikach o zasięgu ogólnopolskim. Coraz więcej obszernych publikacji na temat wyników kontroli NIK ukazuje się ponadto w prasie regionalnej, przede wszystkim na pierwszych stronach lokalnych wydań gazet ogólnopolskich oraz w głównych programach informacyjnych stacji radiowych i telewizyjnych.

Szczególnie warte uwagi są dane dotyczące materiałów na temat NIK w telewizji publicznej i jej lokalnych oddziałach. Na 1.339 wyemitowanych materiałów ponad 40% ukazało się w regionalnych kanałach TVP. Ten znaczący w stosunku do lat ubiegłych wzrost jest wynikiem zwiększenia aktywności medialnej delegatur ściśle współpracujących z Wydziałem Prasowym. Telewizyjne ośrodki regionalne, zajmując się lokalnymi tematami, przedstawiały i komentowały je często w kontekście wyników kontroli NIK, przeprowadzonych na tych terenach. Najczęściej poruszane problemy dotyczyły m.in. systemów przeciwpowodziowych, monitoringu miejskiego oraz zanieczyszczenia powietrza.

Przeważająca część, ponad 86%, materiałów medialnych na temat Najwyższej Izby Kontroli była poświęcona ustaleniom, raportom i wnioskom pokontrolnym Izby. Pozostałe materiały dotyczyły bieżących lub planowanych kontroli oraz spraw kadrowych.

Ze spraw międzynarodowych w mediach prezentowano przede wszystkim informacje dotyczące objęcia przez Najwyższą Izbę Kontroli funkcji audytora Rady Europy, wypełniania funkcji audytora CERN-u czy koordynatora przeglądu partnerskiego Międzynarodowej Rady Audytorów NATO. Wszystkie liczące się redakcje ekonomiczne, zarówno prasowe, jak i telewizyjne (m.in. TVN 24 Biznes i Świat), szeroko komentowały także rozwijającą się współpracę NIK z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym oraz raport dotyczący przygotowania do nowej unijnej perspektywy finansowej na lata 2014–2020. Media zgodnie informowały o dobrym przygotowaniu Polski do wykorzystywania środków unijnych w nadchodzących latach. Podkreślały także, że spośród krajów UE, Polskę w przygotowaniach wyprzedziły tylko Dania i Niemcy.

Dziennikarze zwrócili też uwagę na porozumienie o współpracy między NIK a jej ukraińskim odpowiednikiem – Izbą Obrachunkową, podpisane w połowie maja 2014 r. w Warszawie. Przewiduje ono zorganizowanie szkoleń dla ukraińskich kontrolerów oraz prowadzenie wspólnych kontroli.

W 2014 roku dużym zainteresowaniem mediów cieszyły się także następujące kontrole:

- Zdecydowanie najwięcej uwagi poświęcono w 2014 roku tematowi **nieprawidłowości przy przetargach informatycznych w ZUS**, które wykazała kontrola NIK. Izba oceniła wówczas, że postępowanie dot. wsparcia informatycznego dla ZUS nie zapewniało równego traktowania zainteresowanych i faworyzowało dotychczasowego kontrahenta. Dziennikarze bardzo często powracali do tego tematu. Prasa, radio i telewizja bardzo szeroko komentowały decyzję NIK o skierowaniu do CBA dokumentów w tej sprawie.
- Bardzo ważnym zagadnieniem, poruszanym niemal nieprzerwanie od momentu publikacji raportu (w lipcu 2014), była kwestia **budowy farm wiatrowych**. Temat pozyskiwania energii odnawialnej wywołuje gorącą debatę w całej Polsce i jest szeroko prezentowany i komentowany nie tylko w prasie. Po publikacji wyników kontroli NIK zrealizowano wiele materiałów telewizyjnych, opisujących problemy lokalnych społeczności. O znaczeniu podniesionego przez NIK tematu

świadczy z pewnością fakt, iż nie były to tylko krótkie materiały newsowe, ale wiele z nich stało się wręcz punktem wyjścia osobnych programów publicystycznych. O raporcie NIK w tej sprawie mówiono m.in. w takich programach jak „Państwo w państwie" (Polsat) czy „Bliżej" (TVP). Wielokrotnie przywoływano ustalenia kontrolerów NIK, którzy negatywnie ocenili procedury związane z lokalizacją i budową farm wiatrowych.

Media zwróciły również uwagę na bezpośrednio związaną z raportem Izby debatę w Pałacu Prezydenckim, która odbyła się z udziałem przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz osób zajmujących się rozwojem energetyki wiatrowej. Podczas debaty Prezes NIK przedstawił ustalenia i szczegóły wspomnianego raportu pokontrolnego, dotyczącego lokalizacji i budowy farm wiatrowych w Polsce.

- Tematem, który wywołał duże emocje i równie duże zainteresowanie mediów, był problem związany z niesprawnością **systemu informatycznego, służącego do obsługi wyborów samorządowych**. Reagując na sygnały płynące ze społeczeństwa, NIK zdecydowała o przeprowadzeniu kontroli doraźnej w Krajowym Biurze Wyborczym, aby sprawdzić, czy system informatyczny KBW był budowany w sposób zgodny z prawem, rzetelny, celowy i gospodarny. Media poświęciły tej decyzji wiele uwagi, przypominając jednocześnie, że kilka lat wcześniej, w 2002 r., po problemach z systemem informatycznym podczas wyborów, przeprowadzono podobna kontrolę. NIK wykazała wówczas błędy i sformułowała zalecenia, z których – co mocno podkreślili dziennikarze – nie wyciągnięto wniosków.
- Szczególnie interesującym tematem dla polskich mediów okazała się megainformacja NIK na temat **bezpieczeństwa ruchu drogowego**, która w jednym raporcie objęła wyniki siedmiu kontroli, przeprowadzonych w latach 2012–2014. Raport ten, przedstawiony przez Prezesa NIK na plenarnym posiedzeniu Sejmu, wywołał szeroką dyskusję, a jego ustalenia i wnioski nieustannie powracają i są komentowane w dziennikarskich materiałach. Zainteresowanie opracowaną przez NIK megainformacją wyszło także poza kręgi medialne. Na temat ustaleń jednego z raportów składowych, poświęconego organizacji ruchu na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich, dyskutowano także m.in. na lipcowym Konwencie Wojewodów, podczas którego Prezes Najwyższej Izby Kontroli przedstawił szczegółowe ustalenia i wnioski.

  Dziennikarze, przywołując ustalenia zawarte w megainformacji drogowej, najczęściej skupiali się na problematyce bezpośrednio związanej z wykorzystywaniem fotoradarów mobilnych przez straże gminne i miejskie oraz sugestii Izby, aby ograniczyć kompetencje tej formacji w zakresie kontroli prędkości. Media opisywały również propozycję włączenia Inspekcji Transportu Drogowego do struktur Policji.
- Tematem, który wywołał olbrzymie zainteresowanie wszystkich środków masowego przekazu: prasy, radia i telewizji – i to nie tylko ich redakcji sportowych, stały się kontrole **infrastruktury sportowej**. Najpopularniejsze wśród nich były nieprawidłowości przy przebudowie Stadionu Śląskiego, a także przy budowie Stadionu Narodowego w Warszawie oraz Stadionu Miejskiego we Wrocławiu. Bardzo dużo uwagi dziennikarze poświęcili zawiadomieniu do prokuratury, jakie skierowała Izba w sprawie stadionu w Chorzowie.
- Ożywioną dyskusję w mediach wywołał także raport dotyczący **miejskiego monitoringu wizyjnego**. Podkreślano wnioski NIK mówiące o tym, że w Polsce brakuje przepisów dostatecznie chroniących dane obywateli, pozyskiwane z monitoringów miejskich, oraz że nie ma niezależnego organu weryfikującego zasadność instalowania kamer. Dziennikarze zwracali również uwagę, iż raport NIK wykazał, że walka z przestępczością nie należy do najczęstszych sposobów wykorzystania monitoringu, ale że służy on przede wszystkim ujawnianiu przypadków nieprawidłowego parkowania.
- Dużą popularnością wśród dziennikarzy cieszyły się także, podobnie jak w latach ubiegłych, ustalenia kontroli związanych z problemami **służby zdrowia**. Wiele publikacji i materiałów powstało po publikacji raportów dot. programów lekowych, rehabilitacji leczniczej oraz zwalczania chorób nowotworowych. Dziennikarze najczęściej wracali do ustaleń na temat dostępności świadczeń zdrowotnych, na plan pierwszy wybijając ustalenia kontrolerów, wskazujące, iż w wielu miejscach w Polsce średni czas oczekiwania pacjenta na świadczenie wydłużył się, a poprawę dostępności świadczeń utrudniało m.in. nierównomierne rozmieszczenie szpitali, przychodni i sprzętu.
- Obszarem, któremu media poświęcają zawsze najwięcej uwagi, są sprawy społeczne. Dziennikarze, opisując zagadnienia z tego obszaru, niejednokrotnie wykorzystywali raporty NIK dotyczące m.in. **zapobiegania patologiom w szkołach**, **aktywizacji osób po 50. roku życia**. Ustalenia Izby na temat patologii w szkołach zwróciły uwagę mediów, nieustannie szeroko informujących, że polskie szkoły nie radzą sobie z przemocą. Zwracano szczególnie uwagę na problem nowej formy przemocy – do tej pory rzadko zauważanej, a opisanej przez NIK – cyberprzemocy, która obecnie stanowi jeden z najpoważniejszych problemów polskiej młodzieży. W kontekście ustaleń raportu dziennikarze informowali o reakcji Ministerstwa Edukacji i zapowiedzi dot. uruchomienia specjalnej infolinii dla ofiar przemocy w szkole.

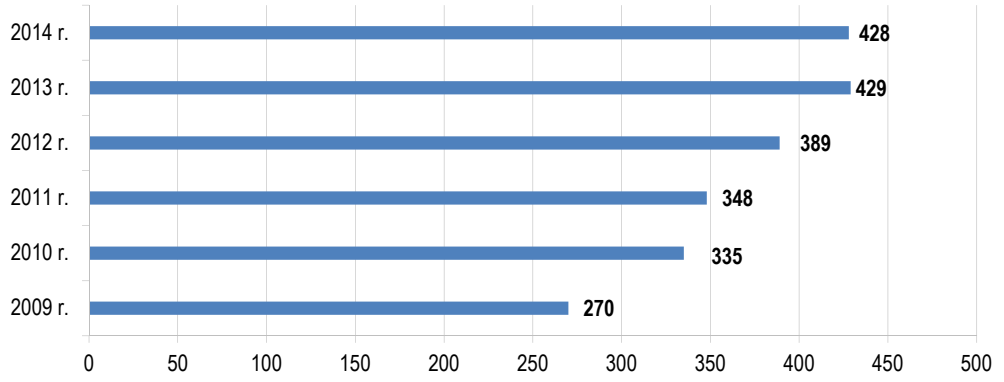
- Więcej miejsca niż w latach ubiegłych media poświęciły kontrolom dotyczącym **oświaty**. Dziennikarze, przywołując ustalenia ostatniego raportu NIK w sprawie przygotowania szkół do przyjęcia sześciolatków, podkreślali, że w stosunku do poprzedniej kontroli prowadzonej na przełomie 2012 i 2013 r. sytuacja zdecydowanie się poprawiła. W publikacjach zwracano ponadto uwagę na zasygnalizowany przez Izbę fakt, że istotnym problemem dla szkół może być konieczność organizacji zajęć dla najmłodszych uczniów w systemie zmianowym.
- NIK zwróciła też uwagę obywateli, za pośrednictwem mediów, na inne niezwykle ważkie społecznie tematy, ale może mniej popularne, takie jak: **rozliczanie przez organizacje pożytku publicznego wpływów z 1% podatku**, **bezdomność** oraz **sprawy repatriacji osób polskiego pochodzenia**. Cieszy zwłaszcza fakt, że materiały dziennikarskie, jakie powstały po opublikowaniu tych raportów, szczegółowo i z dużą starannością omawiały różne aspekty skontrolowanych przez NIK obszarów, zwracając uwagę na wysuwane przez Izbę sugestie.

8.4. Udostępnianie informacji publicznej

Skuteczną ścieżką umożliwiającą każdemu obywatelowi zapoznanie się z interesującymi go aspektami pracy NIK, nie tylko z wynikami i wnioskami określonej kontroli, ale także z działalnością NIK jako instytucji, jest wnioskowanie o udostępnienie tych informacji w trybie określonym przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podstawowe zagadnienia na temat funkcjonowania NIK – m.in. podstawy prawne, jej struktura organizacyjna, budżet, historia, informacje dotyczące kierownictwa, współpraca z Sejmem oraz wyniki poszczególnych kontroli Izby, można znaleźć w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej NIK. Pozostałe informacje udostępniane są na wnioski zainteresowanych osób.

Obywatele coraz chętniej korzystają z konstytucyjnych uprawnień do uzyskiwania informacji. Liczba wniosków kierowanych do NIK o udostępnienie informacji publicznej z roku na rok rośnie. W latach 2009–2014 liczba wniosków o udostępnienie różnorodnych informacji zawierała się w przedziale od 270 do 428, stabilizując się w minionym roku na poziomie 428 spraw. Przedstawia je diagram nr 1.

Diagram 1. Liczba wniosków o udostępnienie informacji publicznej w latach 2009–2014



Wśród zwracających się do NIK z wnioskami o udostępnienie informacji, w trybie określonym ustawą o dostępie do informacji publicznej, wyróżnić można kilka grup, z punktu widzenia ich zainteresowań, a także rodzaju podmiotów, które reprezentują (nie wszyscy wnioskodawcy podają dane umożliwiające ich identyfikację, ponieważ nie ma takiego obowiązku). Obywatele zainteresowani są najczęściej szczegółami funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej oraz funkcjonowaniem NIK jako instytucji. Można wskazać wśród nich przedstawicieli organizacji pozarządowych, związków zawodowych, studentów, prawników. Odrębną grupę stanowią wnioskodawcy, którzy prawo do tego typu informacji mają także z mocy innych ustaw. Dotyczy to w szczególności parlamentarzystów i dziennikarzy.

Charakterystyka wniosków

W 2014 r. do NIK wpłynęło 428 wniosków o udostępnienie informacji publicznej, tj. prawie tyle, co w roku poprzednim. Wśród wnioskodawców wyodrębnić można przedstawicieli organizacji pozarządowych (26 wniosków, tj. 6,1%), pracowników urzędów państwowych (20 wniosków, tj. 4,7%) i samorządowych (20 wniosków, tj. 4,7%), przedstawicieli kancelarii prawnych (14 wniosków, tj. 3,3%), związków zawodowych (9 wniosków, tj. 2,1%) oraz studentów (9 wniosków, tj. 2,1%). W trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej zwracali się także posłowie (12 wniosków, tj. 2,8%) i dziennikarze, którzy złożyli 25 wniosków (tj. 5,8%).

Wyniki analizy wniosków, które wpłynęły w okresie sprawozdawczym, wskazują, że największe zainteresowanie budziły ustalenia kontroli przeprowadzonych przez NIK w urzędach administracji samorządowej (88 wniosków, tj. 20,6%). W tabeli przedstawiono strukturę wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które wpłynęły do NIK w 2014 r.

Tabela 2. Struktura wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które wpłynęły do NIK w 2014 r. (podział według rodzaju żądanej informacji)

Lp.	Wyszczególnienie (rodzaj żądanej informacji)	Liczba	Struktura (w %)
1.	Wyniki kontroli urzędów administracji samorządowej	88	20,6
2.	Wyniki kontroli urzędów administracji rządowej	57	13,3
3.	Informacje dotyczące kompetencji i procedur kontrolnych, zatrudnienia, wydawnictw i historii NIK	49	11,5
4.	Wyniki kontroli podmiotów z działów transport i gospodarka morska	24	5,6
5.	Wyniki kontroli zakładów opieki zdrowotnej	21	4,9
6.	Wyniki kontroli dotyczące kwestii bezpieczeństwa i ruchu drogowego	19	4,4
7.	Informacje o budżecie, majątku, zamówieniach publicznych i wydatkach inwestycyjnych NIK	18	4,2
8.	Wyniki kontroli działalności spółek komunalnych	16	3,7
9.	Wyniki kontroli budowy lądowych farm wiatrowych	16	3,7
10.	Wyniki kontroli działalności placówek oświatowych i szkół wyższych	11	2,6
11.	Wyniki kontroli dotyczące więziennictwa	10	2,3
12.	Wyniki kontroli działalności fundacji i stowarzyszeń	9	2,1
13.	Wyniki kontroli dotyczące ochrony środowiska i rolnictwa	9	2,1
14.	Wyniki kontroli prywatyzacji i przekształceń własnościowych	9	2,1
15.	Wyniki kontroli instytucji kultury i telewizji oraz radia publicznego	8	1,9
16.	Wyniki kontroli wykorzystania środków z funduszy Unii Europejskiej	8	1,9
17.	Wyniki kontroli dotyczące budowy stadionów	8	1,9
18.	Pozostałe	48	11,2
	Razem	**428**	**100,0**

Sposób rozpatrzenia wniosków

Ze wspomnianych 428 wniosków o udostępnienie informacji publicznej, 373 (87,1%) rozpatrzono pozytywnie. W niektórych przypadkach żądana informacja była już zamieszczona na stronach BIP.

Nie udostępniano informacji, jeśli żądana dokumentacja nie występowała w zasobach Najwyższej Izby Kontroli, ponieważ NIK nie prowadziła kontroli w zakresie objętym wnioskiem (38 przypadków – 8,9%). W czterech przypadkach (1,0%) wyniki kontroli zostały już przekazane do Archiwów Państwowych. Odmownie rozpatrzono natomiast 13 wniosków (3,0%). Dotyczyły one głównie udostępnienia informacji z kontroli, które nie zostały zakończone, lub wniosek nie dotyczył informacji publicznej. Nie przekazano także informacji stanowiących tajemnicę kontrolerską. Niektórych danych nie przekazano ze względu na tajemnicę śledztwa lub ochronę informacji niejawnych.

W wielu przypadkach informacja była udostępniana w sposób ograniczony, tzn. zgodnie z art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej – po wyłączeniu treści objętych tajemnicą ustawowo chronioną, np. bankową, skarbową, czy też tajemnicą przedsiębiorcy. Wymagało to często ze strony NIK znacznych nakładów pracy.

Udostępnianie informacji na podstawie innych ustaw

W 2014 r. załatwiono pozytywnie łącznie 218 wniosków od organów, których prawo do uzyskiwania informacji publicznej wynika z przepisów innych ustaw (w szczególności z Kodeksu postępowania karnego). W tabeli przedstawiono dane o organach, które wystąpiły do NIK o udzielenie informacji w tym trybie.

Tabela 3. Liczba wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które wpłynęły do NIK w 2014 r. od organów powołanych do ścigania przestępstw, organów skarbowych i celnych oraz sądów

Lp.	Wyszczególnienie organów	Liczba	Struktura (w %)
1.	Prokuratura	83	38,1
2.	Policja	49	22,5
3.	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	39	17,9
4.	Centralne Biuro Antykorupcyjne	27	12,4
5.	Sądy	19	8,7
6.	Organy skarbowe	1	0,4
	Razem	**218**	**100,0**

W minionym roku pracownicy NIK nadzorujący lub wykonujący czynności kontrolne byli wielokrotnie wzywani w charakterze świadków przez organy ścigania oraz sądy na okoliczność udostępnienia informacji, z którymi się zapoznali w trakcie wykonywania czynności kontrolnych. W 2014 r. wystąpiło 116 takich przypadków. Organami wzywającymi kontrolerów NIK do stawienia się w charakterze świadka były: Policja (47 wezwań – 40,5%), sądy (36 wezwań – 31,0%), Centralne Biuro Antykorupcyjne (24 wezwania – 20,7%) i prokuratura (9 wezwań – 7,8%).

8.5. Lekcje edukacyjne w NIK

Najwyższa Izba Kontroli jako najwyższy organ kontroli państwa pragnie aktywnie i inspirująco oddziaływać na instytucje publiczne. W NIK organizowane są nieodpłatnie lekcje edukacyjne. Lekcje skierowane są szczególnie do placówek edukacyjnych: gimnazjów, liceów, jak również uczelni wyższych. Ambicją Najwyższej Izby Kontroli jest przybliżenie młodzieży wiedzy przydatnej na lekcjach WOS, jak również zwiększenie świadomości postaw obywatelskich. W 2014 r. odbyło się 14 lekcji edukacyjnych, w których ogółem wzięło udział 485 słuchaczy.

W ramach wizyt młodzież ma możliwość zwiedzić NIK, obejrzeć wystawę archiwalnych zdjęć, wziąć udział w prezentacji multimedialnej. Program lekcji obejmuje m.in. wiedzę o funkcjonowaniu NIK, historię powstania NIK, podstawy prawne oraz działalność kontrolną Izby. Organizowane są również spotkania młodzieży z kierownictwem. Prezes Krzysztof Kwiatkowski przyjął m.in. studentów z Niezależnego Zrzeszenia Studentów, Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Europejskiego Stowarzyszenia Studentów Prawa ELSA, Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie.

9. Wydawnictwa NIK

„Kontrola Państwowa"

Dwumiesięcznik naukowy „Kontrola Państwowa", poświęcony problematyce kontroli, wydawany jest przez Najwyższą Izbę Kontroli od 1956 r. Pismo znajduje się w wykazie wybranych czasopism Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (z liczbą 6 punktów za umieszczoną w nim publikację). Pismo można odnaleźć w dwóch naukowych bazach danych: Index Copernicus Journal Master List oraz CEJSH – Środkowoeuropejskim Czasopiśmie Nauk Społecznych i Humanistycznych, a od 2014 r. również w powiązanym z CEJSH Interdyscyplinarnym Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego Uniwersytetu Warszawskiego.

W 2014 r. wydano 6 numerów standardowych (1088 stron), zawierających 33 artykuły merytoryczne, oraz numer jubileuszowy Luty 2014 (220 stron), wydany z okazji 95. rocznicy powołania NIK. W numerze jubileuszowym znalazło się 7 artykułów merytorycznych. Nakład numerów cyklicznych w 2014 r. wynosił 850 egzemplarzy. Nakład numeru jubileuszowego liczącego 220 stron – 2.600 egz.

Numer jubileuszowy zawierał wypowiedzi obecnego prezesa i byłych prezesów NIK, członków rządu i parlamentu, artykuły analityczne, podsumowujące pewien etap działalności Izby, a także materiały historyczne, archiwalne. W numerze 2/2014 zamieszczono obszerne omówienie obchodów jubileuszowych – listy gratulacyjne, wystąpienia w Sejmie, referaty. Całość została zilustrowana obszernym serwisem zdjęciowym. Na uwagę zasługuje także nr 3/2014, w którym większość artykułów była poświęcona 10-leciu Polski w Unii Europejskiej. Na wstępie można w nim znaleźć interesującą wypowiedź posła do Parlamentu Europejskiego – Jerzego Buzka, wywiad z prezesem ETO – Vitorem da Silva Caldeirą, artykuł o aktywności NIK w UE oraz o gospodarczym wymiarze integracji Polski z UE.

W „Kontroli Państwowej" priorytetem jest problematyka kontroli i audytu. W dziale Kontrola i audyt, opublikowano w 2014 r. 34 artykuły (w tym 15 z ustaleń kontroli NIK). Omówiono w nich m.in.: znowelizowaną ustawę o NIK, kontrolę wykonania budżetu UE, system wdrażania i kontroli unijnych projektów, problemy partnerstwa publiczno-prywatnego, organy urzędowej kontroli żywności w Polsce, kontrolę zakazu łączenia stanowisk w radach nadzorczych spółek. Dział zawierał także 2 wystąpienia prezesa NIK w Sejmie: Analizę wykonania budżetu państwa i sprawozdanie z działalności Izby oraz o bezpieczeństwie ruchu drogowego.

W rubryce poświęconej ustaleniom kontroli NIK opublikowano 15 artykułów. Przedstawiono wyniki badań dotyczących m.in.: profilaktyki narkomanii w szkołach, bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w górach, funduszy strukturalnych, przeciwdziałania przemocy w rodzinie, aktywizacji zawodowej osób 50+, programu zwalczania chorób nowotworowych, wychowania fizycznego w szkołach i doskonalenia zawodowego nauczycieli.

Rubryka Pozostałe kontrole NIK zawierała wzmianki o kontrolach, na temat których Izba opublikowała informacje w ostatnich miesiącach, co daje wyobrażenie o aktywności NIK, wielości tematów i liczbie kontroli. W 2014 r. były to notki o 62 kontrolach.

W dziale *Państwo i społeczeństwo* zamieszczono 16 artykułów, były wśród nich teksty na temat: zmian w systemie ubezpieczeń emerytalnych, rządowego programu przeciwdziałania korupcji, finansowania potrzeb obronnych Polski, należytego zarządzania finansami UE, podatku VAT, europejskiej polityki rozwoju obszarów wiejskich.

W dziale Trochę historii zamieszczony został artykuł „Najwyższa Izba Kontroli w Litzmannstadt Getto – żydowska administracja samorządowa łódzkiego getta". Problematyka poruszona w artykule jest szczególnie istotna, bo jak dotąd nie znalazła odzwierciedlenia w istniejących opracowaniach.

Na łamach czasopisma, w dziale Współpraca międzynarodowa omawiana była również współpraca NIK z organizacjami międzynarodowymi, przede wszystkim z EUROSAI i INTOSAI oraz z NOK innych państw. Odnotowywane były też ważne dla Izby wydarzenia, w sumie zamieszczono 15 informacji.

Autorami publikacji byli naukowcy, uznani specjaliści w dziedzinie kontroli, audytu, prawa, finansów i gospodarki, a także pracownicy NIK – członkowie Kolegium NIK, radcy prezesa NIK, szefowie jednostek organizacyjnych Izby, kontrolerzy.

Komitet Redakcyjny pisma (Radę Naukową) tworzą: profesorowie oraz doktorzy prawa i ekonomii – wykładowcy akademiccy, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego i NSA, prezes GUS; NIK reprezentują dyrektorzy departamentów oraz radcy prezesa.

„Kontrola Państwowa" jest dystrybuowana w kraju i za granicą. Nieodpłatnie otrzymują ją: Sejm, Senat, urzędy centralne, organy samorządu terytorialnego, Biblioteka Narodowa, inne biblioteki, w tym akademickie. Znaczna część nakładu rozprowadzana jest w NIK i jej delegaturach. Odpłatnie, po wykupieniu prenumeraty, „Kontrolę Państwową" otrzymują jej stali czytelnicy. Za granicę czasopismo jest wysyłane do najwyższych organów kontroli współpracujących z Izbą w ramach EUROSAI i INTOSAI. Wszystkie wydania „Kontroli Państwowej" są dostępne na stronie internetowej NIK, pod adresem http:/www.nik.gov.pl/kontrola-państwowa/.

10. Skargi i wnioski obywateli

10.1. Skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli kierowane do NIK przez obywateli

Prawo obywateli do składania petycji, wniosków i skarg zostało zapisane w Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej. Na mocy art. 63 ustawy zasadniczej każdy może wystąpić do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Przyznane przez Konstytucję RP prawo obywatel może wykorzystać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą.

V. Współpraca z Sejmem RP i innymi podmiotami krajowymi

Konstytucja deleguje na ustawę określenie trybu rozpatrywania petycji, wniosków i skarg. Konstytucyjny nakaz realizuje ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, w dziale VIII Skargi i wnioski, natomiast organizację składania oraz przyjmowania skarg i wniosków reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r.[8].

Do rozpatrywania nadsyłanych do Najwyższej Izby Kontroli skarg i wniosków stosuje się przepisy wyżej przytoczonych aktów prawnych oraz Zarządzenia nr 53/2014 Prezesa NIK z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie sposobu i trybu przyjmowania, rozpatrywania oraz załatwiania skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli kierowanych do Najwyższej Izby Kontroli.

W 2014 roku do NIK wpłynęły 8.272 skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli. W porównaniu z 2013 r. nastąpił 20-procentowy wzrost ilości nadesłanych sygnałów. Zarejestrowana korespondencja łączy się w 5.792 sprawy zewidencjonowane w systemie NIK. Nie zmienił się znacząco udział procentowy poszczególnych kategorii podmiotów kierujących skargi do NIK. Wśród skarżących/wnioskodawców przeważały osoby prywatne, których korespondencja stanowiła 65,7% wszystkich pism. Autorami pozostałych wniosków o kontrole i skarg byli: anonimowi skarżący (19,5%), posłowie i organy Sejmu RP (4,1%); senatorowie i organy Senatu RP (0,7%), posłowie do Parlamentu Europejskiego (0,2%), skarżący podpisani zbiorowo (1,6%), organizacje społeczne (1,5%), organizacje związkowe (0,8%), radni (0,6%). Natomiast 5,3% ogółu korespondencji skargowej stanowiły pisma skierowane przez autorów pozostałych, nieuwzględnionych w wymienionych kategoriach podmiotów wnoszących skargi i wnioski do NIK.

Z roku na rok obserwuje się wzrost liczby korespondencji anonimowej, szczególnie tej przesyłanej za pomocą poczty elektronicznej. Zgodnie z § 8 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków – skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania. Warunku tego nie spełnia podanie wyłącznie adresu e-mail – w związku z czym korespondencję elektroniczną opatrzoną tylko adresem elektronicznym traktuje się jako anonim. Zjawisko to można łączyć z brakiem wiedzy na temat formalnych wymogów, jakie powinna spełniać korespondencja skargowa, bowiem w przypadku, gdy NIK zwraca uwagę skarżącemu na braki formalne, często kierowana jest kolejna korespondencja, która zawiera dane adresowe niezbędne do potraktowania sprawy jako imiennej.

Każda z nadesłanych w 2014 r. spraw została rozpatrzona, zarejestrowana w centralnym systemie informacji skargowej i odpowiednio załatwiona poprzez: zbadanie w trybie kontroli; zlecenie kontroli organom kontroli, rewizji, inspekcji, działającym w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym[9]; przekazanie organowi właściwemu lub wskazanie tego organu; przekazanie innej jednostce NIK do wiadomości; udzielenie wyjaśnień lub odłożenie *ad acta.*

Najbardziej oczekiwaną reakcją ze strony NIK na wniosek skarżących jest kontrola. Jednak zgodnie z art. 6 ustawy o NIK Najwyższa Izba Kontroli podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów oraz z własnej inicjatywy – na podstawie planu pracy. Ustawodawca nie dał obywatelom prawa zlecania kontroli NIK. Niemniej sygnały nadsyłane przez mieszkańców miast, powiatów i gmin są istotne w pracy Izby, ponieważ są ważnym źródłem informacji o występowaniu negatywnych zjawisk społecznych i gospodarczych, a także identyfikacji określonych ryzyk. Do decyzji Izby należy natomiast, które z sygnałów zostaną zbadane w toku kontroli. Wszystkie sprawy są rejestrowane w centralnej bazie skargowej i mogą zostać wykorzystane w działalności kontrolnej NIK na przestrzeni kilku lat.

Warto nadmienić, że jednym z elementów analizy tematycznej prowadzonej przed kontrolą są raporty skargowe dotyczące wskazanej problematyki. W 2014 r. na potrzeby kontroli, na wniosek jednostek kontrolnych NIK przygotowano 35 analiz skargowych dotyczących wielu obszarów funkcjonowania państwa, m.in. z zakresu zdrowia, infrastruktury, rolnictwa, ochrony środowiska itp. W wyniku ww. analiz przekazano jednostkom kontrolnym NIK 1.384 skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli.

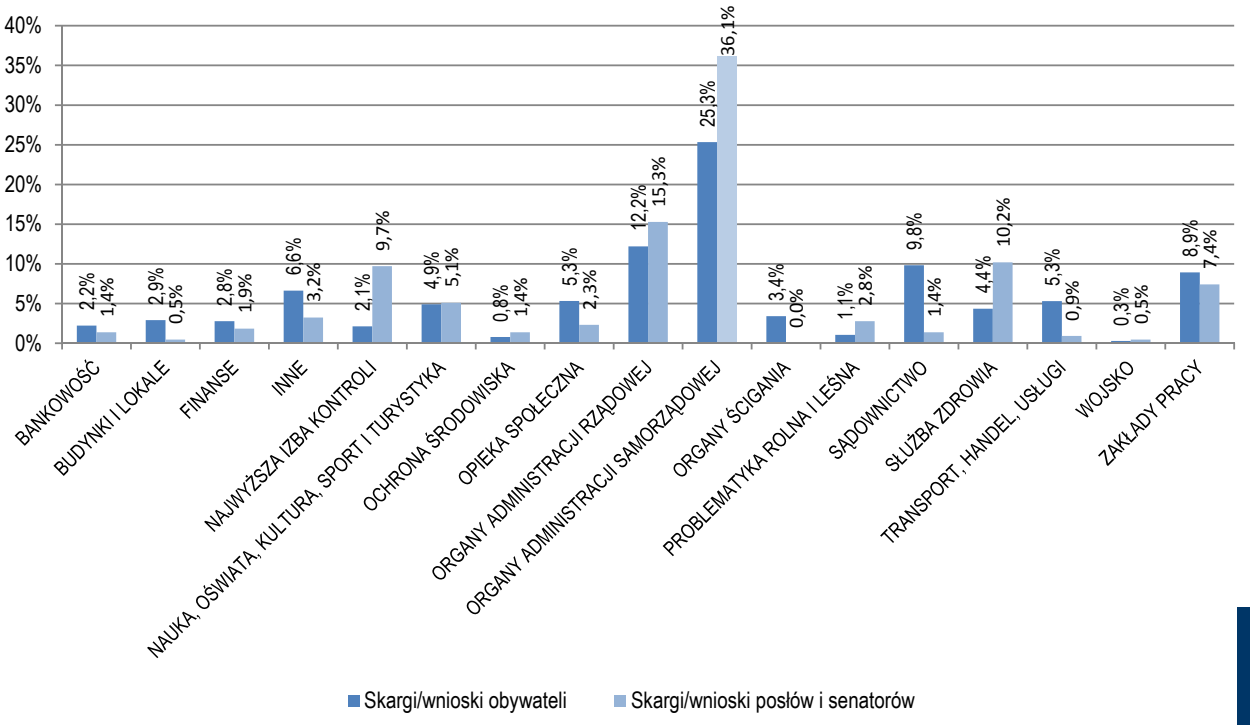
Analizując napływające do NIK w 2014 r. skargi i wnioski pod kątem podmiotów, o działaniach których najczęściej informowali autorzy pism – przedmiotem największej liczby skarg osób prywatnych były działania organów administracji samorządowej (25,3%), głównie urzędów gmin i miast. Sprawy dotyczące funkcjonowania jednostek samorządowych stanowiły ponad jedną czwartą całej korespondencji nadesłanej do NIK w tym roku. Taka liczba zgłoszeń na ten temat wynika z faktu, że z administracją tego szczebla najczęściej stykają się skarżący. W ramach skarg na funkcjonowanie organów administracji publicznej (12,2%) najczęściej opisywano nieprawidłowości w działalności ministerstw. Natomiast blisko co dziesiąta sprawa zgłoszona do NIK dotyczyła organów wymiaru sprawiedliwości, w głównej mierze sądów. Skarżący/wnioskodawcy wskazywali na błędne ich zdaniem wyroki, problemy z dostarczaniem korespondencji sądowej, niewłaściwą politykę kadrową i finansową

[8] Rozporządzenie Rady Ministrów z 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.
[9] Art. 12 ustawy o NIK.

jednostek. Pokaźną grupę spraw stanowiły sygnały o niewłaściwym funkcjonowaniu zakładów pracy – podmiotów zarówno sektora państwowego, jak i prywatnego (8.93%). Niewłaściwym działaniom opieki społecznej oraz Zakładowi Ubezpieczeń Zdrowotnych poświęcone było 5,33% wszystkich skarg, wniosków oraz wniosków o kontrolę. Porównywalna ilość spraw podejmowała problematykę związaną z działaniami podmiotów z obszaru transportu, handlu i usług (5,31%).

Parlamentarzyści, podobnie jak osoby prywatne, najczęściej informowali NIK o nieprawidłowościach związanych z funkcjonowaniem organów administracji samorządowej (36%). W tym przypadku tak wysoki odsetek wniosków o kontrolę i skarg na urzędy gmin, miast i starostw wynika m.in. z bezpośredniego zgłaszania problemów do biur poselskich przez wyborców i działań parlamentarzystów w sprawach wg nich istotnych dla ich regionów. Równie często, co obywatele, posłowie i senatorowie wskazywali potrzebę kontroli w organach administracji rządowej (15,3%). Wiele wniosków parlamentarzystów dotyczyło także kontroli działalności podmiotów służby zdrowia (10,2%).

Diagram 4. Podmioty, na które w 2014 r. skarżyli się obywatele oraz posłowie i senatorowie – udział procentowy



NIK odnotowała znaczący wzrost korespondencji, w której obywatele bezpośrednio imiennie zwracali się do Prezesa NIK o pomoc w różnych sprawach. Skarżący prosili o kontrolę, poradę prawną, pomoc materialną, udział w sprawach sądowych itd. W przeważającej części pisma miały charakter osobisty.

Wiele z podanych do publicznej wiadomości wyników kontroli lub ich zapowiedzi ma bezpośrednie przełożenie na liczbę skarg, wniosków oraz wniosków o kontrolę nadsyłanych do NIK. Po opublikowaniu wyników kontroli lub informacji o planowanej kontroli wzrosła liczba skarg dotycząca kwestii będących ich przedmiotem. Tak było m.in. w przypadku kontroli problematyki związanej z: dostarczaniem pism i przesyłek sądowych oraz prokuratorskich, obsługi informatycznej wyborów oraz budowy farm wiatrowych.

10.2. Skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli w działach gospodarki narodowej

Wszystkie sprawy przedstawione w korespondencji skargowej nadesłanej do NIK w 2014 r., z uwagi na meritum, zostały zakwalifikowane do właściwych działów gospodarki narodowej. Zgłaszane zagadnienia koncentrowały się głównie wokół obszarów: Administracja publiczna; Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo; Budżet państwa i finanse publiczne; Praca; Gospodarka; Zabezpieczenie społeczne; Zdrowie; Sprawiedliwość; Środowisko; Transport; Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego; Oświata i wychowanie; Instytucje finansowe.

Tabela 4. Problematyka rozpatrzonych spraw wg działów gospodarki narodowej – udział procentowy

Lp.	Dział administracji rządowej	2012 r.	2013 r.	2014 r.	Tendencja 2013–2014
		Udział procentowy			
1.	Administracja publiczna	16,1	15,9	**12,7**	↓
2.	Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	11,4	10,0	**11,5**	↑
3.	Budżet państwa i finanse publiczne	7,4	7,5	**10,3**	↑
4.	Sprawiedliwość	5,1	5,5	**8,7**	↑
5.	Praca	6,2	6,0	**5,9**	O
6.	Gospodarka	6,1	5,2	**5,8**	↑
7.	Zabezpieczenie społeczne	5,4	6,0	**5,6**	O
8.	Zdrowie	5,3	4,3	**5,7**	↑
9.	Transport	3,6	6,3	**5,1**	↓
10.	Środowisko	4,6	3,8	**3,4**	↓
11.	Łączność	0,8	0,5	**2,8**	↑
12.	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	3,1	1,3	**2,5**	↑
13.	Instytucje finansowe	2,0	2,6	**2,5**	O
14.	Oświata i wychowanie	2,9	2,6	**2,3**	O
15.	Sprawy wewnętrzne	1,5	1,9	2,2	O
16.	Rolnictwo	0,9	0,9	2,0	↑
17.	Integracja europejska	1,0	1,2	0,9	O
18.	Skarb Państwa	1,0	1,0	0,8	O
19.	Informatyzacja	0,8	0,5	0,6	O
20.	Gospodarka wodna	0,5	0,4	0,5	O
21.	Rozwój wsi	1,2	1,9	0,4	↓
22.	Nauka	0,2	0,6	0,4	O
23.	Szkolnictwo wyższe	0,8	0,4	0,4	O
24.	Kultura fizyczna i sport	0,4	0,2	0,3	O
25.	Obrona narodowa	0,6	0,3	0,2	O
26.	Turystyka	0,3	0,1	0,2	O
27.	Sprawy zagraniczne	0,3	0,1	0,2	O
28.	Rozwój regionalny	0,3	0,2	0,1	O
29.	Gospodarka morska	0,1	0,0	0,1	O
30.	Rynki rolne	0,1	0,1	0,0	O
31.	Wyznania religijne	0,1	0,1	0,0	O
32.	Pozostałe sprawy	9,9	12,6	5,9	↓
	Ogółem	**100**	**100**	**100**	

Legenda:

O – równowaga (dla różnicy do 0,3)
↑ – wzrost (dla różnicy powyżej 0,3)
↓ – spadek (dla różnicy poniżej 0,3)

Administracja publiczna

Najliczniejszą grupę pism skierowanych do NIK w 2014 r., podobnie jak w latach ubiegłych, stanowiły wnioski o kontrolę i skargi dotyczące nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji publicznej. Korespondencja zakwalifikowana do działu Administracja publiczna stanowiła aż 12,7% ogólnej liczby pism skargowych i wniosków nadesłanych do NIK. Jednakże w porównaniu z 2013 r. odnotowano ponad 3-procentowy spadek liczby spraw w zakresie funkcjonowania organów administracji. Najczęściej obywatele skarżyli się na:

- działania organów administracji publicznej w zakresie:
  - gospodarowania zasobem lokalowym,

  - przewlekłości postępowań administracyjnych i bezczynności organów,
  - polityki kadrowej – nieprzestrzegania procedur w zakresie naboru na wolne stanowiska urzędnicze,
  - naruszenia prawa, szczególnie ustawy o zamówieniach publicznych oraz ustawy o finansach publicznych,
- brak właściwego nadzoru jednostek samorządu terytorialnego nad:
  - inwestycjami, modernizacją infrastruktury oraz remontami – finansowanymi ze środków własnych i z funduszy unijnych,
  - działalnością podległych podmiotów,
  - spółkami z udziałem jednostek samorządu (nadzór właścicielski),
- brak właściwego nadzoru nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych przez administrację rządową;
- postępowanie gmin w zakresie wprowadzania nowych zasad gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym ustalania metody obliczania oraz stawki za wywóz odpadów;
- organizację oraz procedury przeprowadzania wyborów samorządowych w 2014 r.

Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo

Problematyka dotycząca aktywności państwa w sferze związanej z szeroko pojętym budownictwem, gospodarką przestrzenną i mieszkaniową znalazła odzwierciedlenie w kilkuset skargach obywatelskich oraz wnioskach o kontrolę przesłanych do NIK (11,5% korespondencji skargowej). Obszar związany z budownictwem jest wedle statystyki skargowej od lat obarczony wysokim wskaźnikiem możliwości wystąpienia nieprawidłowości. W pismach obywatele najczęściej wskazywali nieprawidłowości w:

- działaniach organów administracji publicznej, w zakresie:
  - niewłaściwego zbywania gruntów o atrakcyjnej lokalizacji;
  - naruszania prawa w procesach związanych z budową elektrowni wiatrowych;
  - naruszania praw właścicieli nieruchomości w procesach związanych ze scaleniem i podziałem gruntów dla realizacji inwestycji budowlanych;
  - niewłaściwej wyceny nieruchomości gruntowych i budynków pod inwestycje publiczne, przewlekłość w wypłacie odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości;
  - naruszenia praw najemców lokali komunalnych jako mniejszości w nieruchomościach wspólnych;
  - wnoszenia nieruchomości z zasobu samorządu (aport) do spółek prawa handlowego (brak gwarancji należytej ochrony praw właścicielskich jednostek samorządu);
  - niewłaściwego zarządzania lokalami komunalnymi oraz brak skutecznego nadzoru w tym obszarze;
- działaniach organów nadzoru architektoniczno-budowlanego oraz geodezji i kartografii, w zakresie wydawanych decyzji;
- zarządzaniu zasobem lokalowym spółdzielni oraz wspólnot mieszkaniowych w zakresie wysokości czynszu, jakości remontów itp.

Budżet państwa i finanse publiczne

Sprawy związane z wydatkowaniem publicznych środków oraz z gospodarowaniem środkami budżetowymi stanowiły ponad 10% korespondencji skargowej nadesłanej do NIK w 2014 r. W porównaniu z rokiem 2013 odnotowano 2,8-procentowy wzrost w ilości pism zakwalifikowanych do działu Budżet państwa i finanse publiczne. Uwagi obywateli dotyczyły w głównej mierze słuszności decyzji organów państwowych w kwestii zarządzania i wydatkowania środków. Zgłaszane w pismach nieprawidłowości dotyczyły głównie:

- zamówień publicznych, zwłaszcza:
  - „ustawiania przetargów”;
  - wydatkowania środków niezgodnie ze Specyfikacją Istotnych Warunków Zamówienia;
  - stronniczej selekcji ofert złożonych w przetargu;
  - pomijania obowiązku ogłoszenia postępowania przetargowego;
- wydatków budżetowych, szczególnie:
  - nierzetelności danych w sprawozdaniach finansowych przekazywanych do Ministerstwa Finansów;
  - niegospodarności w wydatkowaniu środków na projekty inwestycyjne, które nie dochodzą do skutku;
  - wydatkowania środków niezgodnie z ich przeznaczeniem;
  - marnotrawienia środków poprzez zakupy np. nieruchomości po rażąco wysokich cenach w stosunku do wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego;
- realizacji dochodów z podatków bezpośrednich, pośrednich i opłat oraz działań organów skarbowych w zakresie: wydawanych decyzji, nieskuteczności egzekucji, bezpodstawnych zwolnień z opłat, dowolnej interpretacji przepisów.

V. Współpraca z Sejmem RP i innymi podmiotami krajowymi

Sprawiedliwość

Sprawy związane z funkcjonowaniem organów wymiaru sprawiedliwości podniesiono w 8,7% pism skierowanych do NIK w 2014 r. W porównaniu z 2013 r. zauważa się znaczny wzrost korespondencji o tej tematyce (2013 r. było to 5,5% ogółu skarg). Z pism przebija znaczny brak zaufania do wymiaru sprawiedliwości i niezadowolenie ze sposobu jego funkcjonowania. Większość spraw zakwalifikowanych do działu Sprawiedliwość odnosiła się do postępowań sądowych, orzecznictwa sądowego oraz odbywania kar. Autorzy korespondencji najczęściej wskazywali na problemy związane z:

- prawidłowością prowadzonych postępowań sądowych – przewlekłość, opieszałość, stronniczość;
- prawidłowością orzeczeń;
- funkcjonowaniem Służby Więziennej, w tym trudności w dostępie do świadczeń zdrowotnych, złe warunki socjalno-bytowe, niejasne zasady zwolnień przedterminowych;
- działalnością komorniczą.

Praca

Od lat ilość korespondencji skargowej nadsyłanej do NIK, kwalifikowanej do działu Praca utrzymuje się na stałym poziomie i stanowi ok. 6% wszystkich spraw. Pisma dotyczyły głównie zagadnień związanych z polityką zatrudnienia prowadzoną zarówno przez podmioty prywatne, jak i publiczne oraz przestrzegania zapisów prawa przede wszystkim w zakresie warunków i stosunku pracy.

Sygnały nadesłane przez skarżących wskazywały na nieprawidłowości w:

- realizacji przez jednostki administracji publicznej zadań dotyczących przeciwdziałania bezrobociu zwłaszcza w zakresie wykorzystania funduszy unijnych w programach aktywizacji zawodowej, wsparcia merytorycznego oraz finansowego osób bezrobotnych;
- restrukturyzacji bądź reorganizacji podmiotów;
- rekrutacji pracowników poprzez fikcyjne konkursy bez stosowania wymogów kompetencyjnych na dane stanowisko;
- naborze pracowników na stanowiska urzędnicze;
- przestrzeganiu przez pracodawców zapisów prawa pracy i zasad BHP.

Gospodarka

W 2014 r. wzrosła ilość pism skargowych zakwalifikowanych do działu Gospodarka. Większość sygnałów odnosiła się przede wszystkim do działalności gospodarczej wskazanych podmiotów, stosowania praktyk monopolistycznych, ochrony konsumenta i konkurencji oraz nieprawidłowości w funkcjonowaniu krajowych systemów energetycznych. Wśród problemów podnoszonych w tej grupie spraw najczęściej wskazywano na:

- nieprawidłowości w działalności podmiotów państwowych i prywatnych, zwłaszcza na:
  - nieprawidłowo sprawowany nadzór;
  - powoływanie do rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa osób działających jednocześnie w spółkach konkurencyjnych;
  - niegospodarne wydatkowanie środków finansowych oraz nierzetelne prowadzenie dokumentacji i przetargów;
  - nierówne traktowanie małych podmiotów gospodarczych i dużych podmiotów korporacyjnych;
  - działania na szkodę spółek będące rezultatem błędnych decyzji gospodarczych;
  - przedkładanie przez kierownictwo zakładów osobistego dobra nad dobro kierowanej placówki;
  - niekorzystne lokowanie majątku w innych spółkach, wyprzedaż majątku zaprzyjaźnionym firmom i osobom;
- wykorzystywanie przez wskazywane podmioty pozycji dominującej na rynku i naruszenie zbiorowych interesów konsumentów;
- trudną sytuację finansowo-gospodarczą w górnictwie;
- kwestie związane z bezpieczeństwem energetycznym kraju;
- brak wsparcia dla przedsiębiorców podejmujących lub prowadzących innowacyjną działalność gospodarczą;
- nieprawidłowości związane z realizacją inwestycji.

Zabezpieczenie społeczne

Problematyka związana z zapewnieniem wsparcia społecznego poruszona była w 5,6% skarg, wniosków oraz wniosków o kontrolę. Skarżący/wnioskodawcy wskazywali głównie na nieprawidłowości w działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz podmiotów realizujących zadania z zakresu pomocy społecznej – miejskich i gminnych ośrodków pomocy społecznej, powiatowych centrów pomocy rodzinie, domów pomocy społecznej. Wśród zarzutów podnoszonych w tej grupie skarg dominowały te o:

- błędach w orzecznictwie ZUS;
- pomyłkach w ustalaniu wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych;
- marnotrawieniu środków publicznych na budowę siedzib ZUS;
- prawidłowości i terminowości zapisu na subkontach środków przekazanych przez OFE;
- niewłaściwym gospodarowaniu przez organy samorządowe funduszami przeznaczonymi na pomoc finansową potrzebującym;
- nieadekwatnej do potrzeb wysokości pomocy finansowej;
- nieprawidłowościach w pracy podmiotów świadczących pomoc społeczną w zakresie kwalifikowania osób do udzielenia pomocy finansowej;
- zaniedbaniach pracowników jednostek opieki społecznej polegających na lekceważeniu interesantów oraz braku merytorycznego przygotowania do wykonywania powierzonych zadań;
- niskim poziomie usług opiekuńczych świadczonych przez domy pomocy w zakresie opieki medycznej, wyżywienia i warunków sanitarnych.

Zdrowie

Kwestie dotyczące zdrowia stanowiły zawsze znaczącą część wszystkich nadesłanych do NIK sygnałów. Rok 2014 po raz kolejny potwierdził wagę problematyki, która od lat ma 4–5-procentowy udział w ilości całej korespondencji (2014 r. – 5,7%, 2013 r. –4,3%, 2012 r. – 5,3%). Wśród sygnalizowanych problemów przeważały sprawy dotyczące opieki nad pacjentem oraz zarządzania środkami finansowymi przeznaczonymi na zapewnienie opieki medycznej. Autorzy korespondencji najczęściej podejmowali kwestie związane z:

- zakresem oraz jakością opieki medycznej świadczonej przez placówki publiczne i prywatne;
- kontraktowaniem świadczeń zdrowotnych przez NFZ;
- sposobem zarządzania przez dyrektorów placówkami służby zdrowia i procesem prywatyzacji lub reorganizacji placówek;
- brakiem nadzoru nad funkcjonowaniem placówek opieki zdrowotnej ze strony władz samorządowych oraz w ramach posiadanych kompetencji – ze strony Ministerstwa Zdrowia, NFZ i oddziałów wojewódzkich, a także Biura Rzecznika Praw Pacjenta i okręgowych rzeczników odpowiedzialności zawodowej lekarzy nad poprawą jakości świadczonych usług medycznych, ich dostępnością i finansowaniem;
- błędami w sztuce lekarskiej;
- polityką lekową, szczególnie z zasadami dofinansowania, dystrybucji, sprzedaży oraz kosztów ponoszonych przez pacjentów;
- dostępem do dokumentacji medycznej oraz jej fałszowaniem i niekompletnością;
- organizacją Państwowego Ratownictwa Medycznego.

Transport

Nieprawidłowości w obszarze transportu były przedmiotem 5,1% pism. Autorzy sygnalizowali głównie problemy w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, funkcjonowania komunikacji publicznej oraz infrastruktury kolejowej. Najczęściej wskazywano na:

- ustawianie przenośnych fotoradarów przez straż gminną w miejscach, które nie wskazywały na ich racjonalne wykorzystanie, a brak stacjonarnych urządzeń rejestrujących prędkość pojazdów w miejscach związanych ze wzmożonym ruchem pieszych;
- projektowanie budowy dróg bez konsultacji społecznych, co w konsekwencji skutkuje brakiem udogodnień dla mieszkańców i lokalnych przedsiębiorców;
- brak racjonalnego uzasadnienia dla stawianych ekranów akustycznych;
- nieczytelne oznakowanie dróg;
- niską jakość usług świadczonych przez przewoźników w komunikacji lokalnej oraz brak dostatecznej kontroli i nadzoru nad przedsiębiorcami świadczącymi takie przewozy;
- nieprawidłowości związane z procesem przetargów na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- niską jakość usług świadczonych przez przewoźników kolejowych.

Środowisko

Problematyka związana z ochroną przyrody stanowiła przedmiot 3,4% korespondencji. Od dwóch lat dominującym tematem poruszanym przez obywateli w skargach i wnioskach kierowanych do NIK i sklasyfikowanych w dziale Środowisko są nieprawidłowości związane z inwestycjami w zakresie budowy elektrowni wiatrowych. Wśród podnoszonych spraw dotyczących farm wiatrowych przeważały kwestie związane z:

- procedurą wydawania pozwoleń na budowę;
- zgodnością inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego;

- wyborem działek pod wiatraki należących do członków zarządów lub rad gmin/miast;
- prawdopodobieństwem korupcji;
- zasadami finansowania budowy przez inwestorów prywatnych.

Pozostałe problemy sygnalizowane w korespondencji dotyczyły:
- prawidłowości działań zakładów przetwarzających odpady komunalne, wysypisk śmieci, spalarni, kompostowni, biogazowni, oczyszczalni ścieków;
- wycinki drzew, gospodarowania zasobem leśnym, ochrony drzewostanu w parkach krajobrazowych, rezerwatach i terenach chronionych;
- uciążliwego hałasu;
- gospodarki zasobami naturalnymi – eksploatacji kopalin, koncesji na wydobycie złóż;
- gospodarki wodnej i rybackiej;
- działalności kół łowieckich;
- lokalizacji i funkcjonowania stacji bazowych telefonii komórkowej.

Łączność

W 2014 r. odnotowano znaczący wzrost liczby pism kierowanych do NIK, które poruszały tematykę usług pocztowych i telekomunikacyjnych. Do działu Łączność zakwalifikowano w sumie 2,8% całej korespondencji. Na zwiększenie się liczby pism wpływ miały zapowiedzi kontroli NIK dot. jakości usług świadczonych przez Pocztę Polską oraz wykonania przez organy administracji rządowej zadań związanych z realizacją doręczania przesyłek sądowych i prokuratorskich.

Główne problemy zgłaszane przez obywateli w zakresie doręczania przesyłek sądowych dotyczyły:
- potencjalnych nieprawidłowości przy organizowaniu przez Ministerstwo Sprawiedliwości przetargu na świadczenie na rzecz Ministerstwa usług pocztowych w obrocie krajowym i zagranicznym w zakresie przyjmowania, przemieszczania i doręczania przesyłek pocztowych oraz ich zwrotów;
- nieterminowego dostarczania przez Polską Grupę Pocztową SA przesyłek sądowych (prokuratorskich), błędów w awizowaniu przesyłek, braku dostępu do placówek PGP SA – niejednokrotnie wskazywano na konsekwencje prawne, jakie w tej sytuacji ponieśli skarżący.

Ponadto wśród sygnałów w tej grupie wskazywano na:
- niewłaściwe praktyki Poczty Polskiej związane z pobieraniem opłat abonamentowych RTV:
  - zaległości w abonamencie ustalane na podstawie starych książeczek,
  - zawiadomienie Poczty jako wierzyciela o zaległym abonamencie (opłatach) jest wydawane w trybie egzekucji administracyjnej, co oznacza, że nieuiszczenie należności w terminie wyznaczonym przez Pocztę uprawnia ją do wystawienia tytułu wykonawczego, który trafia do naczelnika urzędu skarbowego (organ egzekucyjny).
- niską jakość usług świadczonych przez operatorów telefonii komórkowych oraz podmiotów z branży telekomunikacyjnej.

Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego

O blisko 100% wzrosła liczba korespondencji nadesłanej do NIK dotyczącej kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (2013 r. – 1,3%, 2014 r. – 2,5%). Wśród problemów podnoszonych w tej grupie spraw najczęściej wskazywano na:
- prawidłowość przyznania dotacji dla Archidiecezji Warszawskiej na Muzeum Jana Pawła II i Prymasa Wyszyńskiego;
- kwestie związane z funkcjonowaniem muzeów – niewłaściwa eksploatacja oraz dzierżawa pomieszczeń muzealnych;
- niewłaściwą ochronę zabytków;
- niezgodne z prawem działania telewizji publicznej.

Na zwiększenie liczby spraw dot. ww. tematyki miały wpływ np. informacje medialne dotyczące przyznania przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego środków publicznych Archidiecezji Warszawskiej na realizację zadania pn. *Ekspozycja Główna Muzeum Jana Pawła II i Prymasa Wyszyńskiego – roboty budowlane (kontynuacja).*

Instytucje finansowe

Sprawy związane z funkcjonowaniem instytucji finansowych podniesiono w 2,5% wniosków o kontrolę i skarg. Autorzy kwestionowali prawidłowość działalności banków i zakładów ubezpieczeń. Sformułowano zarzuty dotyczące m.in.:
- stosowania nieuczciwych praktyk przy udzielaniu kredytów;

- strat finansowych z tytułu inwestowania środków pieniężnych w bankowe fundusze inwestycyjne;
- udzielania pożyczek na wysoki procent;
- nieskutecznych procedur weryfikacji klientów banków i braku ochrony przed nadmiernym zadłużaniem się klientów oraz wzrostem liczby niespłacanych kredytów;
- niewłaściwego nadzoru nad instytucjami finansowymi.

Oświata i wychowanie

Problemy związane z wychowaniem i kształceniem dzieci i młodzieży oraz kształceniem dorosłych stale sygnalizowane są w korespondencji nadsyłanej do NIK. W 2014 r. 2,3% wszystkich sygnałów dotyczyło edukacji i wychowania.

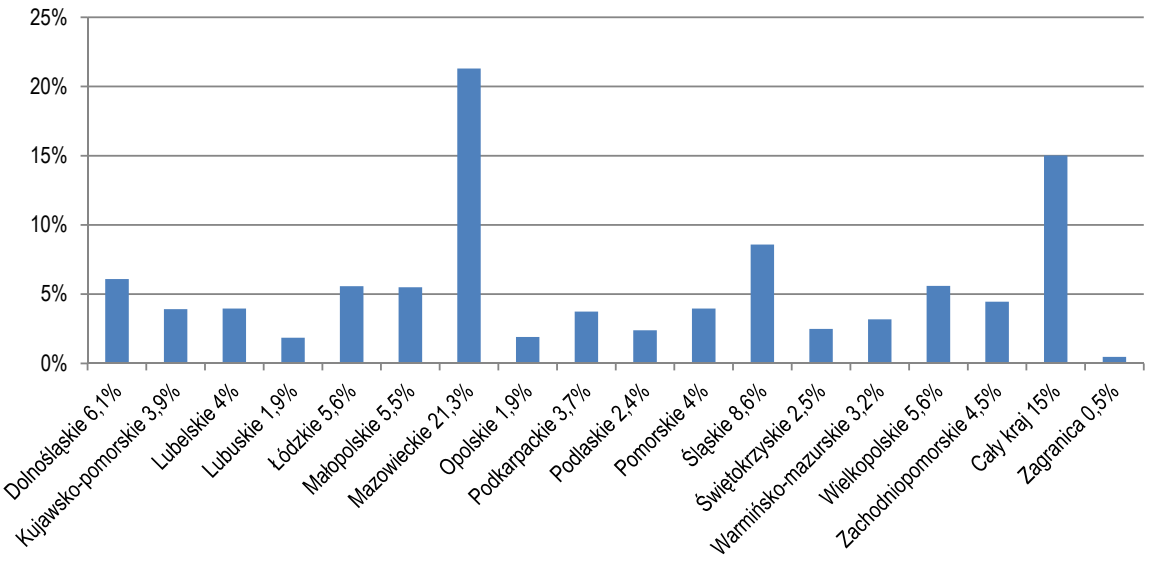
Wśród przedstawionych zarzutów dominowały te dotyczące:

- nieprzygotowania szkół podstawowych na przyjęcie dzieci 6-letnich – brak właściwie wyszkolonej kadry nauczycielskiej, niedostosowanie warunków lokalowych do potrzeb edukacyjnych najmłodszych dzieci;
- prawidłowości działań dyrektorów placówek oświatowych, zwłaszcza w zakresie gospodarowania finansami, polityki kadrowej oraz prawidłowości procesu edukacyjnego;
- konkursów na dyrektorów placówek – wielokrotnie w nadesłanej do NIK korespondencji pojawiały się informacje o nepotyzmie oraz nieprawidłowościach podczas postępowań konkursowych i ich bezpodstawnym unieważnianiu;
- sposobu naliczania i wypłaty dotacji przyznawanych dla szkół niepublicznych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- wyłudzaniem przez placówki dotacji na uczniów, którzy zrezygnowali z edukacji lub przekroczyli wiek upoważniający do pobrania przez szkołę subwencji.

10.3. Skargi i wnioski w układzie terytorialnym

Problematyka skarg, wniosków oraz wniosków o kontrolę nadsyłanych do NIK dotyczy w głównej mierze działalności konkretnych organów. Pojawiają się również takie pisma, w których autorzy podnoszą kwestie funkcjonowania podmiotów w skali całego kraju. Analiza korespondencji wpływającej do NIK pozwoliła na wskazanie zgłaszanych nieprawidłowości w ujęciu terytorialnym. W 2014 r. najwięcej skarg (21,3%) dotyczyło podmiotów z województwa mazowieckiego. Nie dziwi znacząca przewaga spraw wskazujących na nieprawidłowości tego obszaru, ponieważ to właśnie w Warszawie mają swoją siedzibę urzędy centralne administracji publicznej oraz centrale innych organów czy instytucji. Ponadto wiele spraw dotyczyło obszarów aktywnych gospodarczo – województwa śląskiego, dolnośląskiego, wielkopolskiego itd. Znaczący wzrost odnotowano w zakresie spraw poruszających problematykę ogólnokrajową (15%). Wśród korespondencji napływającej do NIK w 2014 r. znalazły się też sygnały dotyczące funkcjonowania polskich placówek poza terytorium Rzeczypospolitej (0,5%).

Diagram 5. Skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli wg lokalizacji zgłaszanych nieprawidłowości – udział procentowy



ROZDZIAŁ VI

Współpraca z partnerami zagranicznymi

1. Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI
2. Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAI
3. Komitet Kontaktowy prezesów najwyższych organów kontroli państw UE i ETO
4. Udział NIK w kontrolach międzynarodowych
5. Współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym – ETO
6. Audyt organizacji międzynarodowych
7. Współpraca z najwyższymi organami kontroli innych państw
8. Współpraca z innymi organizacjami międzynarodowymi

VI. Współpraca z partnerami zagranicznymi

Współpraca międzynarodowa jest ważnym polem aktywności Najwyższej Izby Kontroli. Wymiana doświadczeń i zdobywanie wiedzy od partnerów zagranicznych podnosi efektywność kontroli. W 2014 r. NIK w swojej aktywności międzynarodowej kładła szczególny nacisk na dwa obszary: audyt zewnętrzny organizacji międzynarodowych oraz udzielanie wsparcia rozwojowego innym najwyższym organom kontroli (NOK), przede wszystkim z krajów stowarzyszonych z Unią Europejską. Audyt zewnętrzny organizacji międzynarodowych jest istotnym nowym obszarem współpracy międzynarodowej NIK. Pod koniec 2013 r. NIK rozpoczęła audyt Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN), który był kontynuowany przez cały 2014 r. Ponadto w 2014 r. kontrolerzy NIK rozpoczęli audyt zewnętrzny Rady Europy, zgodnie z decyzją Komitetu Ministrów tej organizacji. Funkcję audytora zewnętrznego Rady Europy NIK będzie sprawować do 2018 r.

Rok 2014 obejmował także aktywne działania związane z członkostwem NIK w organizacjach zrzeszających organy kontroli: Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI[1] i jej europejskiej grupie regionalnej – EUROSAI[2]. NIK kontynuowała także współpracę z Komitetem Kontaktowym prezesów najwyższych organów kontroli państw Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO)[3] oraz z innymi organizacjami międzynarodowymi. Kontakty dwu- i wielostronne zaowocowały kontrolami równoległymi, w których uczestniczy NIK.

NIK była również zaangażowana w przeglądy partnerskie, które są istotnym aspektem działalności międzynarodowej oraz świadczą o uznaniu i zaufaniu, jakim NIK jest darzona przez organy kontroli innych państw oraz inne organizacje. W 2014 r. NIK zakończyła przegląd partnerski Rady Audytu Republiki Indonezji, przeprowadziła przegląd partnerski Rady Audytorów NATO (IBAN) oraz rozpoczęła przegląd Urzędu Kontroli Państwowej Estonii. Zapadły także decyzje o uczestnictwie NIK w przeglądzie partnerskim Urzędu Kontroli Państwowej Łotwy oraz Państwowej Izby Obrachunkowej Węgier w 2015 r.

W 2014 r. 219 pracowników NIK wzięło udział w różnych spotkaniach za granicą, zaś w spotkaniach zorganizowanych w NIK – seminariach, warsztatach, wizytach studyjnych i innych – uczestniczyło 261 osób z zagranicy.

1. Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI

Działania na forum Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) są istotnym aspektem współpracy międzynarodowej NIK. Duże zaangażowanie NIK na tym polu zaowocowało wyborem NIK na sześcioletnią kadencję członka Zarządu INTOSAI, co miało miejsce podczas ostatniego Kongresu organizacji w październiku 2013 r.

W 2014 r. podczas 66. posiedzenia zarządu INTOSAI delegacja NIK zaprezentowała raport z postępów prac międzynarodowego zespołu zajmującego się aktualizacją Kodeksu etyki INTOSAI (ISSAI[4] 30), którego pracami kieruje. Raport z działalności kolejnej struktury INTOSAI, którą NIK również kieruje – Podkomisji ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej, został przedłożony zarządowi jako część raportu z działalności Komisji INTOSAI ds. Standardów, w ramach której działa podkomisja.

Działalność NIK w poszczególnych strukturach INTOSAI

Zgodnie z planem strategicznym INTOSAI, który obowiązuje do roku 2016, organizacja ta spełnia cztery główne cele strategiczne:

1. opracowanie standardów dla najwyższych organów kontroli (NOK),
2. budowanie potencjału NOK,
3. wymiana wiedzy,
4. stworzenie wzorcowej organizacji międzynarodowej.

1 INTOSAI (ang. *International Organisation of Supreme Audit Institutions)* została utworzona w 1953 r. jako organizacja afiliowana przy ONZ. Zrzesza organy kontroli ze 192 państw, a jej celem jest wymiana doświadczeń w sferze kontroli państwowej.

2 EUROSAI (ang. *European Organisation of Supreme Audit Institutions*) jest grupą regionalną INTOSAI w Europie, zrzeszającą organy kontroli państw europejskich. Istnieje od 1990 r. i obecnie liczy 50 członków.

3 ETO (ang. *European Court of Auditors*) jest organem kontrolującym rozliczenia dochodów i wydatków Unii Europejskiej i ich instytucji. Potwierdza przed Parlamentem Europejskim i Radą Unii Europejskiej wiarygodność rozliczeń oraz zgodność z prawem i prawidłowość podstawowych transakcji.

4 ISSAI (ang. *International Standards of Supreme Audit Institutions*) – Międzynarodowe Standardy Najwyższych Organów Kontroli – odpowiedniki standardów opracowanych dla audytu w sektorze prywatnym, które mają zapewnić należytą jakość kontroli przeprowadzanych przez instytucje sektora publicznego.

Każdy z tych celów jest realizowany w ramach specjalnie do tego powołanej komisji, która składa się z podkomisji lub grup roboczych oraz grup zadaniowych i projektowych.

Przedstawiciele Najwyższej izby Kontroli zasiadają w trzech komisjach merytorycznych INTOSAI:

- Komisji ds. Standardów – PSC[5],
- Komisji ds. Budowy Potencjału – CBC[6] ,
- Komisji ds. Wymiany Wiedzy – KSC[7].

Komisja ds. Standardów (PSC) ma za zadanie opracowywanie standardów i wytycznych dla najwyższych organów kontroli, dla poszczególnych typów kontroli, rachunkowości i sprawozdawczości finansowej, czyli tzw. ISSAI, oraz wytycznych dla administracji publicznej dotyczących dobrego zarządzania, wydzielonych jako INTOSAI GOV[8]. W jej skład wchodzi 71 NOK z całego świata, a NIK jest jej członkiem od 2010 r., kiedy to objęła przewodnictwo w Podkomisji ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej[9]. Z racji przewodniczenia podkomisji NIK jest również członkiem Komitetu Sterującego PSC, który podejmuje decyzje wiążące dla całej PSC. W 2014 r. w maju Komitet Sterujący spotkał się na dorocznym posiedzeniu w Manamie. Podczas posiedzenia reprezentanci NOK kierujących poszczególnymi strukturami działającymi w ramach PSC zaprezentowali ich plany pracy. Delegacja NIK przedstawiła plan pracy Podkomisji ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej. Dużo czasu poświęcono również na omówienie dotychczasowego modelu stanowienia standardów INTOSAI oraz na dyskusje dotyczące koncepcji nowego modelu, którego wypracowanie jest jednym z głównych zadań PSC na najbliższe lata.

Podczas posiedzenia NIK zaprezentowała członkom Komitetu Sterującego propozycję aktualizacji Kodeksu etyki INTOSAI, przygotowaną przez zespół, którym NIK kieruje od 2013 r. Początkowo w skład zespołu, oprócz NIK, wchodziły cztery NOK: Indonezji, Portugalii, Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Zadaniem zespołu było przeprowadzenie badania, czy aktualny Kodeks etyki INTOSAI odpowiada potrzebom nowoczesnej kontroli publicznej i współczesnym wyzwaniom. Wyniki ankiety przeprowadzonej wśród NOK zrzeszonych w INTOSAI wskazały wyraźnie na potrzebę aktualizacji dokumentu, który w strukturze standardów INTOSAI nosi numer ISSAI 30. Na spotkaniu w Warszawie w maju 2014 r. zespół przygotował propozycję, zawierającą analizę wyników ankiety i wnioski z niej wypływające, oraz zakres rekomendowanej aktualizacji. Została ona przedstawiona Komitetowi Sterującemu PSC, który przyjął ją jednogłośnie. Komitet Sterujący podjął również decyzję o kontynuacji prac zespołu pod kierownictwem NIK.

W celu przeprowadzenia faktycznej aktualizacji Kodeksu etyki, skład zespołu został poszerzony i obecnie liczy, oprócz NIK, 13 członków – NOK z: Albanii, Chile, Holandii, Indonezji, Kuwejtu, Meksyku, Namibii, Nowej Zelandii, Portugalii, Republiki Południowej Afryki, Stanów Zjednoczonych, Węgier i Wielkiej Brytanii. Obserwatorem w zespole jest Międzynarodowa Federacja Księgowych (IFAC). W październiku 2014 r. zespół w poszerzonym składzie spotkał się w siedzibie NIK. Na spotkaniu członkowie zespołu podzielili się pracami nad aktualizacją poszczególnych fragmentów kodeksu oraz omówili treść i formę nowej wersji dokumentu. Zgodnie z harmonogramem dalszych prac projekt zaktualizowanego kodeksu zostanie przedstawiony do zatwierdzenia Komitetowi Sterującemu PSC we wrześniu 2015 r. Następnie – zgodnie z procedurą stanowienia i przeglądu standardów INTOSAI – projekt będzie poddany procesowi otwartego opiniowania. Ostateczna wersja Kodeksu etyki INTOSAI ma być gotowa na kolejny kongres INTOSAI, który odbędzie się w grudniu 2016 r.

Podkomisja INTOSAI ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej, którą NIK kieruje od 2010 r., opracowuje wytyczne dla administracji rządowej na temat dobrego zarządzania w zakresie kontroli wewnętrznej. Jej członkami są NOK z 28 państw, a stałym obserwatorem w podkomisji jest Instytut Audytorów Wewnętrznych, czyli IIA[10]. Ostatnie spotkanie członków podkomisji odbyło się w maju 2014 r. w Wilnie. Spotkanie otworzył Prezes NIK. Celem spotkania podkomisji było przedstawienie stanu zaawansowania kluczowych projektów, omówienie planu pracy na lata 2014–2016 oraz dyskusja nt. rozwoju współpracy z innymi podkomisjami Komisji INTOSAI ds. Standardów (Podkomisją ds. Kontroli Zgodności, Podkomisją ds. Kontroli Wykonania Zadań i Podkomisją ds. Kontroli Finansowych), z partnerami zewnętrznymi (IFAC, OECD, IIA, COSO[11]) oraz przedstawicielami ministerstw finansów Polski i Litwy, którzy zaprezentowali informacje nt. roli i znaczenia kontroli zarządczej oraz audytu wewnętrznego w sektorze publicznym, a także doświadczenia we wdrażaniu standardów i wytycznych INTOSAI

5 PSC (ang. *Professional Standards Committee).*
6 CBC (ang. *Capacity Building Committee).*
7 KSC (ang. *Knowledge Sharing Committee).*
8 INTOSAI GOV – to szczególna część standardów opracowywanych przez INTOSAI – w odróżnieniu od ISSAI wytyczne z serii INTOSAI GOV adresowane są nie do organów kontroli, ale do kierownictwa jednostek sektora publicznego.
9 Ang. *Subcommittee on Internal Control Standards*.
10 IIA (ang. *Institute of Internal Auditors).*
11 Ang. The Committee of Sponsoring Organizations oft he Tradeadway Commission – COSO to amerykańska organizacja zajmująca się tworzeniem dobrych praktyk w zakresie przejrzystości organizacji.

przez sektor publiczny. Podczas spotkania członkowie podkomisji podjęli decyzję o rozpoczęciu prac w zakresie aktualizacji wytycznych nt. zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym (INTOSAI GOV 9130) oraz raportowania nt. kontroli wewnętrznej (INTOSAI GOV 9110) – zgodnie z wynikami ankiet przeprowadzonych w tym zakresie wśród społeczności INTOSAI oraz referatów badawczych sporządzonych na ich podstawie w 2013 r. Pod koniec roku, w listopadzie, zespół roboczy podkomisji zajmujący się aktualizacją wytycznych dot. zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym spotkał się w Warszawie, aby omówić szczegóły planowanej aktualizacji dokumentu.

Podkomisja ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej współpracuje z Instytutem Audytorów Wewnętrznych – IIA. Od listopada 2011 r. przedstawiciel NIK jest członkiem Międzynarodowej Rady ds. Standardów Audytu Wewnętrznego przy IIA, czyli IIASB[12]. W lipcu 2014 r. w Londynie odbyło się doroczne posiedzenie Rady, na którym omówiono m.in. propozycje zmian w niektórych standardach audytu wewnętrznego oraz stan projektów realizowanych przez poszczególne podkomisje Rady, np. projektu w zakresie promocji standardów, projektu dot. tłumaczenia standardów na języki narodowe członków IIA oraz projektu dokumentu dot. tzw. trzech linii obrony (ang. *three lines of defense*). Członkowie IIASB spotkali się również w grudniu 2014 r. w Orlando, kiedy to omówili m.in. projekt włączenia zasad audytu wewnętrznego do standardów IIA, powiązania pomiędzy zasadami a standardami audytu wewnętrznego, propozycje nowych projektów dotyczących rozwoju, promowania i wdrażania standardów audytu wewnętrznego.

Przedstawiciele NIK są również zaangażowani w prace kilku struktur działających w ramach pozostałych dwóch komisji merytorycznych INTOSAI. W ramach Komisji ds. Budowy Potencjału funkcjonuje podkomisja zajmująca się przeglądami partnerskimi[13], w której aktywnie działa przedstawiciel NIK. W 2014 r. podkomisja kontynuowała prace dotyczące aktualizacji wytycznych w zakresie przeglądów partnerskich, czyli ISSAI 5600 (*Peer Review Guideline*). Reprezentant NIK uczestniczy w pracach zespołu redagującego nowy tekst wytycznych wraz z przedstawicielami NOK Niemiec, Słowacji i Węgier. Zespół spotkał się w Bratysławie w maju 2014 r. Celem spotkania były szczegółowe uzgodnienia dotyczące pierwszego projektu nowej wersji ISSAI 5600. Przedstawiciel NIK przygotował część przewodnika poświęconą raportowi z przeglądu partnerskiego oraz listę zagadnień przeglądów partnerskich poświęconą standardom ISSAI z poziomu 2.

W ramach Komisji INTOSAI ds. Wymiany Wiedzy NIK jest członkiem: Grupy Roboczej ds. Kontroli Informatycznych (WGITA[14]), Grupy Roboczej ds. Kontroli Środowiska (WGEA[15]), Grupy Roboczej ds. Oceny Skuteczności Programów Publicznych[16], Grupy Roboczej ds. Walki z Korupcją i Praniem Pieniędzy (WGFACML[17]), Grupy Roboczej ds. Kluczowych Wskaźników Krajowych (WGKNI[18]) oraz Grupy Roboczej ds. Modernizacji Finansowej i Reformy Regulatorów (WGFMRR[19]).

Grupa Robocza INTOSAI ds. Kontroli Informatycznych (WGITA) miała posiedzenie w Kuwejcie w lutym 2014 r. W czasie spotkania dyskutowano na temat realizacji pięciu projektów prowadzonych przez grupę, zaprezentowano przygotowany przez IDI[20] podręcznik prowadzenia kontroli w obszarze IT (szczegóły w dalszej części rozdziału), a także doświadczenia wybranych NOK członkowskich w kontroli obszaru tematycznego grupy.

Spotkanie Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiskowych (WGEA) odbyło się we wrześniu 2014 r. w Manili. W spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele blisko 50 NOK z całego świata, w tym delegat NIK. Część spotkania została poświęcona metodologii przeprowadzania kontroli w obszarze tematycznym grupy, w tym stosowania międzynarodowych standardów kontroli – ISSAI serii 5150. Ponadto zaprezentowano wyniki kontroli międzynarodowych, a także doświadczenia NOK w obszarze tematycznym grupy.

NIK jest również aktywnym członkiem Grupy Roboczej INTOSAI ds. Walki z Korupcją i Praniem Pieniędzy (WGFACML). W ramach tej grupy NIK kieruje pracami podgrupy utworzonej do przygotowania wytycznych nt. poprawy zarządzania aktywami publicznymi. Połączone posiedzenie tej podgrupy oraz podgrupy odpowiedzialnej za opracowanie wytycznych nt. audytu w zakresie zapobiegania korupcji w agencjach rządowych odbyło się we wrześniu 2014 r. w siedzibie NIK. Na spotkaniu omówiono uwagi nadesłane przez członków INTOSAI do ww. wytycznych oraz sposoby ich uwzględnienia w kolejnych wersjach dokumentów, które mają być docelowo przedłożone do zatwierdzenia na Kongresie INTOSAI w 2016 r.

12 IIASB (ang. *International Internal Audit Standards Board)* – organ Instytutu Audytorów Wewnętrznych (IIA) zajmujący się promowaniem i aktualizacją Międzynarodowych Standardów Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego.
13 Ang. *Subcommittee: Promote Best Practices and Quality Assurance through Voluntary Peer Reviews.*
14 Ang. *Working Group on IT Audit.*
15 Ang. *Working Group on Environmental Auditing.*
16 Ang. *Working Group on Programme Evaluation.*
17 Ang. *Working Group on the Fight Against Corruption and Money Laundering.*
18 Ang, *Working Group on Key National Indicators.*
19 Ang. *Working Group on Financial Modernisation and Regulatory Reform.*
20 Ang. *INTOSAI Development Initiative* – Inicjatywa INTOSAI ds. Rozwoju

Ponadto członkowie całej grupy roboczej WGFCML uczestniczyli w 8. dorocznym spotkaniu w październiku 2014 r. w Waszyngtonie. Przedyskutowano tam stan zaawansowania wdrażania planu pracy grupy, aktualny stan prac w zakresie ww. wytycznych oraz nowe projekty, w tym opracowanie materiału nt. przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy oraz przygotowanie światowego opracowania o roli NOK w zwalczaniu korupcji – pracami nad tymi projektami kierować będzie NIK.

Członkowie Grupy Roboczej ds. Modernizacji Finansowej i Reformy Regulatorów (WGFMRR), która powstała w 2013 r. z przekształcenia Grupy Zadaniowej ds. Globalnego Kryzysu Finansowego[21], spotkali się w Waszyngtonie w maju 2014 r. Dyskutowano tam na temat: uprawnień poszczególnych krajowych organów kontroli w zakresie kontroli instytucji finansowych, banków centralnych i regulatorów rynku finansowego oraz możliwości wypracowania standardowej metodyki w tym obszarze.

Współpraca w ramach Inicjatywy INTOSAI ds. Rozwoju – IDI

Organizacją zajmującą się rozwojem instytucjonalnym INTOSAI jest Inicjatywa ds. Rozwoju INTOSAI – IDI[22]. Jest to organizacja non profit, której siedziba znajduje się w Oslo. W 2013 r. IDI opracowała *Podręcznik kontroli informatycznej*, przeznaczony dla pracowników najwyższych organów kontroli. Jednym z autorów podręcznika jest ekspert NIK. IDI opracowała także globalny program szkoleń w zakresie kontroli systemów informatycznych, obejmujących teoretyczny kurs internetowy (czerwiec – lipiec 2014 r.), w którym ekspert NIK uczestniczył w charakterze moderatora, szkolenia praktyczne oraz kontrolę pilotażową. Jedna z edycji kursu praktycznego odbyła się w grudniu 2014 r. w Warszawie. Na prośbę IDI, NIK zapewniła wsparcie organizacyjne i merytoryczne podczas tego szkolenia, w którym wzięło udział ok. 60 osób z NOK członkowskich INTOSAI z całego świata.

2. Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAI

W 2014 r. NIK kontynuowała współpracę w ramach Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli, wypełniała zobowiązania wynikające z członkostwa w tej organizacji oraz uczestniczyła w wymianie wiedzy, doświadczeń i dobrych praktyk między europejskimi NOK poprzez m.in. zaangażowanie w prace grup roboczych i zadaniowych organizacji.

Jednym z najważniejszych wydarzeń w 2014 r. był IX. Kongres EUROSAI[23], który odbył się w Hadze. Uczestniczyli w nim przedstawiciele wszystkich członkowskich NOK, a także najważniejszych międzynarodowych organizacji działających w obszarze kontroli środków publicznych, np. INTOSAI i jej organizacji regionalnych: AFROSAI[24], ARABOSAI[25], OLACEFS[26], a także IBAN[27], EURORAI[28], OECD/SIGMA.

Podczas Kongresu, którego tematem przewodnim była innowacyjność, odbyły się prezentacje i prelekcje ekspertów zewnętrznych w tej dziedzinie, a także warsztaty prowadzone przez przedstawicieli ponad połowy europejskich NOK. Stanowiły one unikalną możliwość wymiany doświadczeń i zapoznania się z ciekawszymi rozwiązaniami stosowanymi przez inne NOK. Dyskutowano m.in. na temat nowych podejść w zapewnieniu przejrzystości działań sektora publicznego, współpracy z innymi instytucjami publicznymi, sposobów komunikacji NOK ze społeczeństwem, innowacyjnych narzędzi prezentacji danych, włączenia obywateli w działania NOK oraz identyfikacji zagrożeń korupcją w sektorze publicznym. NIK wspólnie z Trybunałem Obrachunkowym Portugalii zorganizowała warsztaty poświęcone zarządzaniu kwestiami etycznymi w NOK. W czasie Kongresu NIK przejęła przewodnictwo w Grupie Roboczej EUROSAI ds. Technologii Informatycznych[29].

Również w czerwcu 2014 r., przed Kongresem, odbyło się 41. posiedzenie Zarządu EUROSAI, w którym NIK uczestniczyła w swej funkcji członka Zarządu, którą pełniła w latach 2005–2014. Zaprezentowano tam raporty z działalności EUROSAI w latach 2011–2014 oraz raporty z działalności grup roboczych i zadaniowych organizacji, przyjęte później przez Kongres EUROSAI. Ponadto przedstawiono raport z dotychczasowej realizacji planu strategicznego EUROSAI na lata 2011–2017.

21 Ang. *Task Force on the Global Financial Crisis.*
22 Ang. *INTOSAI Development Initiative.*
23 Kongres EUROSAI jest najwyższym organem tej organizacji. Organizowany jest raz na 3 lata przez NOK przejmujący prezydencję w EUROSAI.
24 Ang. *African Organisation of Supreme Audit Institutions.*
25 Ang. *Arab Organisation of Supreme Audit Institutions.*
26 Ang. *Organization of Latin American and Caribbean Supreme Audit Institutions.*
27 Międzynarodowa Rada Audytorów NATO, *ang. International Board of Auditors for NATO.*
28 Ang. *European Organisation of Regional External Public Finance Audit Institutions.*
29 Ang. *Working Group on Information Technologies.*

VI. Współpraca z partnerami zagranicznymi

Plan strategiczny EUROSAI powstał z inicjatywy NIK, zgłoszonej na Kongresie EUROSAI w Krakowie w 2008 r., kiedy to NIK obejmowała przewodnictwo w Zarządzie EUROSAI. NIK przewodniczyła pracom grupy zadaniowej odpowiedzialnej za opracowanie planu, a obecnie uczestniczy w pracach dwóch z czterech zespołów odpowiedzialnych za jego wdrażanie: zespołu ds. realizacji 3. celu planu „Upowszechnianie wiedzy" i zespołu ds. realizacji 4. celu „Zarządzanie i komunikacja".

Kolejne, 42. posiedzenie Zarządu EUROSAI odbyło się tuż po Kongresie, tak aby organizacja mogła w sposób formalny wprowadzić do planów działań wnioski z ustaleń podjętych na Kongresie EUROSAI. NIK uczestniczyła w posiedzeniu Zarządu EUROSAI w charakterze obserwatora, wynikającym z jej członkostwa w Zarządzie INTOSAI w latach 2013–2019.

Działalność NIK w poszczególnych strukturach EUROSAI

NIK jest zaangażowana w prace Grupy Roboczej ds. Kontroli Środowiskowych, Grupy Roboczej ds. Technologii Informatycznych oraz Grupy Roboczej ds. Kontroli Wykorzystania Funduszy na rzecz Katastrof i Klęsk Żywiołowych, a także Grupy Zadaniowej ds. Kontroli i Etyki.

Grupa Robocza ds. Technologii Informatycznych (WGIT) zajmuje się wypracowywaniem narzędzi wykorzystywanych w codziennej pracy najwyższych organów kontroli. Przedstawiciele NIK uczestniczyli w corocznym spotkaniu grupy w marcu 2014 r. w Poczdamie. Podczas spotkania członkowie grupy uzgodnili plan pracy na lata 2014–2017 i wskazali NIK jako kandydata na przewodniczącego WGIT, co zostało przyjęte przez Kongres EUROSAI w czerwcu 2014 r. NIK kieruje również pracami jednej z podgrup WGIT – ds. e-administracji, która opracowuje stronę internetową *e-government,* stanowiącą bazę danych dotyczących kontroli związanych z obszarem IT. Członkowie podgrupy spotkali się we wrześniu 2014 r. w Rydze, gdzie przedyskutowano m.in. dalsze zmiany w mechanizmie działania strony *e-government.*

Zadaniem Grupy Roboczej ds. Kontroli Środowiskowych (WGEA)[30] jest współpraca w obszarze międzynarodowych i krajowych kontroli zarządzania zasobami naturalnymi i ochrony środowiska. Doroczne spotkanie członków grupy odbyło się w październiku 2014 r. w Wilnie. Podczas spotkania omawiano tematy: bioróżnorodność i kontrole prowadzone przez NOK w tym zakresie, skuteczność finansowych instrumentów ochrony przyrody oraz wykorzystanie badań ankietowych w kontrolach środowiskowych. Przyjęto również plan prac grupy na lata 2015–2017, a także zorganizowano posiedzenie Komitetu Sterującego WGEA, którego NIK jest członkiem. Spotkanie połączone było z seminarium szkoleniowym poświęconym kontroli realizacji inwestycji, w tym oddziaływaniu oraz wpływowi inwestycji na środowisko.

Spotkanie Grupy Zadaniowej EUROSAI ds. Kontroli Wykorzystania Funduszy na rzecz Katastrof i Klęsk Żywiołowych odbyło się w maju 2014 r. w Warszawie, zamiast – jak pierwotnie planowano – na Ukrainie. Ze względu na brak możliwości zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom spotkania, na prośbę przewodniczącego grupy – Przewodniczącego Izby Obrachunkowej Ukrainy, Prezes NIK podjął decyzję o zorganizowaniu spotkania w Polsce. Podczas spotkania przedstawiciele członkowskich NOK dzielili się doświadczeniami w obszarze tematycznym grupy oraz uzgodnili plan prac na lata 2015–2017. Przy okazji spotkania członków grupy zorganizowano seminarium poświęcone międzynarodowym standardom kontroli obszaru tematycznego grupy – ISSAI serii 5500, a także ich wdrażaniu w praktyce kontrolnej. Na Kongresie EUROSAI w czerwcu 2014 r. Grupa Zadaniowa EUROSAI ds. Kontroli Wykorzystania Funduszy na rzecz Katastrof i Klęsk Żywiołowych została przekształcona w stałą grupę roboczą organizacji.

NIK jest również członkiem Grupy Zadaniowej ds. Kontroli i Etyki, której celem jest promocja standardów etycznych w NOK i innych organizacjach publicznych. Zachowanie etyczne w kontroli publicznej stanowi coraz ważniejszy temat dyskusji prowadzonych przez międzynarodową społeczność NOK. Coroczne spotkanie grupy odbyło się w kwietniu 2014 r. w Rumunii. Podsumowano realizację planu pracy na lata 2012–2014 oraz przygotowano nowy plan działań na lata 2014–2017. W zakresie prac grupy opracowano, przy aktywnym współudziale NIK, również zbiory doświadczeń i dobrych praktyk NOK w zarządzaniu kwestiami etycznymi: „Etyka w NOK", „Podnoszenie świadomości znaczenia kwestii etycznych" i „Praktyka w kontroli kwestii etycznych w NOK".

Ponadto przedstawiciele NIK uczestniczyli w spotkaniach roboczych poświęconych realizacji poszczególnych zadań planu strategicznego EUROSAI na lata 2011–2017. W maju 2014 r. w Lizbonie odbyło się spotkanie zespołu ds. realizacji 4. celu planu strategicznego „Zarządzanie i komunikacja", w czasie którego przedstawiciel NIK zaprezentował działania w ramach projektów koordynowanych oraz współprowadzonych przez NIK, m.in.: badań ankietowych prowadzonych w ramach organizacji, wsparcia Sekretariatu EUROSAI oraz poprawy polityki komunikacyjnej EUROSAI. Kolejne spotkanie zespołu odbyło się w grudniu 2014 r. w Hadze. Przedstawiciel NIK uczestniczył w dyskusjach poświęconych wprowadzeniu wniosków z Kongresu

[30] Ang. *Working Group on Environmental Auditing.*

EUROSAI do bieżących działań operacyjnych organizacji, takich jak wzmocnienie potencjału NOK w zakresie informowania podmiotów zewnętrznych o wynikach działań NOK, w tym o wynikach kontroli, wdrażanie polityki „otwartych danych" oraz zwiększenie efektywności działań organizacji i Zarządu EUROSAI. Z kolei w listopadzie 2014 r. w Bratysławie odbyło się spotkanie zespołu ds. realizacji 3. celu „Upowszechnianie wiedzy". Podczas spotkania przedstawiciel NIK m.in. uzgodnił dalsze działania w ramach projektu koordynowanego przez Izbę, którego celem jest zachęcenie do organizacji staży zawodowych.

Plan strategiczny EUROSAI zakłada również promocję międzynarodowych standardów kontroli ISSAI i wsparcie przy ich wdrażaniu. W tym celu w październiku 2014 r. w Wilnie odbyło się seminarium dotyczące wzmocnienia kontroli zgodności poprzez wdrożenie standardów ISSAI 400 oraz ISSAI serii 4000. Uczestniczyli w nim pracownicy NIK zaangażowani w prace związane z wypracowywaniem standardów kontroli oraz w ich praktyczne stosowanie w kontroli.

Ponadto, w ramach budowy potencjału operacyjnego europejskich NOK, organizowane są seminaria poświęcone wzmocnieniu wybranych obszarów lub aspektów ich działalności. W 2014 r. przedstawiciele NIK uczestniczyli w następujących seminariach:

- seminarium poświęconym niezależności NOK, które odbyło się w marcu 2014 r. w Budapeszcie;
- seminarium na temat współczesnych wyzwań w polityce komunikacyjnej NOK, w czerwcu 2014 r. w Pradze;
- seminarium dotyczącym kontroli przychodów publicznych, w październiku 2014 r. w Pradze.

Komitet ds. współpracy EUROSAI-ECIIA

Komitet ds. współpracy EUROSAI-ECIIA powstał w 2013 r. do realizacji zapisów umowy o współpracy podpisanej przez EUROSAI i Europejską Konfederację Instytutów Audytorów Wewnętrznych (ECIIA[31]). Głównym celem umowy jest wymiana doświadczeń pomiędzy NOK a audytorami wewnętrznymi, m.in. we wdrażaniu praktyk i standardów w kontroli sektora publicznego. Działania Komitetu wiążą się z pracami Podkomisji INTOSAI ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej, której przewodniczy NIK – jednym z przyszłych zadań komitetu jest opracowanie wytycznych wdrażających dla INTOSAI GOV 9150, czyli wytycznych INTOSAI do koordynacji działań i współpracy pomiędzy organami kontroli i audytorami wewnętrznymi w sektorze publicznym. Pod koniec 2013 r. komitet opracował ankietę nt. współpracy organów kontroli z audytorami wewnętrznymi jednostek kontrolowanych, która została rozesłana do członków EUROSAI. Ankieta zawierała pytania dot. legislacji w zakresie audytu wewnętrznego w sektorze publicznym oraz praktyk w zakresie koordynacji i współpracy między audytorami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Równocześnie ECIIA przeprowadziła podobną ankietę wśród swoich członków – krajowych instytutów audytu wewnętrznego. Na początku 2014 r. komitet zebrał wyniki ankiet i na ich podstawie opracował dokument pt. „Koordynacja i współpraca pomiędzy najwyższymi organami kontroli a audytorami wewnętrznymi w sektorze publicznym"[32]. Dokument został zaprezentowany na Kongresie EUROSAI w Hadze w czerwcu 2014 r. Na kongresie odnowiono także umowę o współpracy między EUROSAI a ECIIA. Pod koniec 2014 r. komitet opracował nowe zdania do realizacji w kolejnych latach, obejmujące, m.in. stworzenie sieci ekspertów, osób kontaktowych w EUROSAI i w ECIIA, oraz wspólne publikacje i konferencje.

3. Komitet Kontaktowy prezesów najwyższych organów kontroli państw UE i ETO

Prezesi najwyższych organów kontroli państw członkowskich UE oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego współdziałają ze sobą także w ramach tzw. Komitetu Kontaktowego (KK). Jest to zgromadzenie prezesów ułatwiające współdziałanie i wymianę wiedzy oraz doświadczeń na temat kontroli środków unijnych oraz innych kwestii związanych z Unią Europejską[33]. Działalność Komitetu wspomagana jest przez stałych przedstawicieli NOK państw członkowskich UE (tzw. łączników), którzy przygotowują tematy i zagadnienia z zakresu kontroli środków unijnych, jakie ich zdaniem powinny być przedmiotem corocznych obrad Komitetu, oraz przez grupy robocze złożone z ekspertów reprezentujących zainteresowane organy kontroli. Prezesi spotykają się z reguły raz w roku. NIK aktywnie uczestniczy w pracach Komitetu, bierze też udział w pracach łączników oraz grup roboczych (ds. funduszy strukturalnych, ds. VAT), grup zadaniowych (ds. europejskich standardów rachunkowości sektora publicznego ESRSP; ds. opracowania wspólnego stanowiska szefów

31 Ang. *European Confederation of Institutes of Internal Auditing.*

32 Ang. *Coordination and Cooperation between Supreme Audit Institutions and Internal Auditors in the Public Sector.*

33 Por. *Deklarację nr 18 w sprawie Trybunału Obrachunkowego* (załączoną do Traktatu z Nicei) – *Konferencja wzywa Europejski Trybunał Obrachunkowy oraz krajowe organy kontroli do poprawy ram i warunków ich współpracy przy jednoczesnym zachowaniu własnej autonomii. W tym celu prezes Trybunału może powołać komitet zajmujący się kontaktami z prezesami krajowych organów kontroli.*

NOK UE i ETO w sprawie roli i zadań NOK w związku z ich ewentualnym udziałem w przyszłych procesach legislacyjnych w UE) oraz sieci współpracy (ds. krajowych sprawozdań o zarządzaniu środkami UE, ds. kontroli polityki fiskalnej oraz ds. kontroli strategii Europa 2020).

W 2014 r. roku głównym tematem dyskusji szefów NOK UE na corocznym zebraniu KK, które odbyło się w Luksemburgu, były możliwości wzmocnienia współpracy między krajowymi najwyższymi organami kontroli a Europejskim Trybunałem Obrachunkowym. Przyczynkiem do dyskusji na ten temat na forum Komitetu stały się opublikowane w 2014 r. dwa unijne dokumenty: rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie przyszłej roli ETO[34] oraz przegląd horyzontalny przeprowadzony przez ETO nt. mechanizmów rozliczalności i kontroli publicznej[35].

Komitet Kontaktowy uznał, że jednym ze sposobów na wzmocnienie współpracy kontrolnej między krajowymi organami kontroli i ETO może być powołanie grupy zadaniowej, która wypracowałaby konkretne działania w kontekście wyzwań związanych z kontrolą wykorzystania środków UE i przedstawiłaby wyniki swojej analizy na kolejnym zebraniu Komitetu. Koncepcję utworzenia takiej grupy sformułowano podczas wrześniowego zebrania NOK krajów Grupy Wyszehradzkiej, Austrii i Słowenii (czyli tzw. grupa V4+2), dla której punktem wyjścia była właśnie rezolucja Parlamentu Europejskiego. Z uwagi na złożoność działań, jakimi miałaby się zajmować potencjalna grupa zadaniowa, Komitet postanowił kontynuować prace nad określeniem jej mandatu.

Przedmiotem dyskusji szefów NOK UE były również możliwości wzmocnienia działań w obszarze unijnej strategii Europa 2020, mającej na celu podniesienie konkurencyjności UE przy jednoczesnym zachowaniu jej modelu społecznej gospodarki rynkowej i znacznej poprawie efektywnościowej gospodarki zasobami. Trybunał Obrachunkowy Portugalii, który przewodniczy sieci współpracy KK ds. strategii Europa 2020, przeprowadził w 2014 r. ankietę na temat działań NOK UE w związku z wdrażaniem krajowych wytycznych związanych ze strategią. Ankieta wykazała, że NOK uwzględniają w swoich kontrolach strategię Europa 2020, a większość z nich kontroluje wdrażanie działań ukierunkowanych na osiągniecie celów strategii na poziomie krajowym.

Obszarem zainteresowania Komitetu Kontaktowego w 2014 r. było również zintensyfikowanie współpracy w ramach unii bankowej. Powszechna Izba Obrachunkowa Holandii zbadała, czy i w jaki sposób NOK mogą współpracować w obszarze jednolitego mechanizmu nadzorczego. Przeprowadzono ankietę nt. uprawnień NOK UE do kontrolowania nadzoru ostrożnościowego oraz potencjalnego wpływu mechanizmu na ich możliwości kontrolne. NOK zamierzają współpracować w tym zakresie.

Jednym z punktów każdego zebrania Komitetu jest prezentacja wyników kontroli w obszarze UE. W tym roku Prezes NIK przedstawił wyniki kontroli, jaką Izba przeprowadziła pn. *Przygotowania systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014–2020*. Była to kontrola nietypowa, gdyż przeprowadzono ją w trakcie procesu przygotowywania dokumentów i procedur do wdrożenia nowej perspektywy finansowej, w ramach której Polska może otrzymać z budżetu unijnego nawet 82,5 mld euro. Aby w móc w pełni wykorzystać te fundusze, polska administracja musiała podjąć działania w celu opracowania i uzgodnienia z Komisją Europejską umowy partnerstwa i 22 programów operacyjnych. Konieczne było również wyznaczenie i przygotowanie instytucji odpowiedzialnych za wykorzystanie funduszy oraz opracowanie zmian w prawie krajowym i przygotowanie niezbędnych procedur i wytycznych. Prezes NIK podkreślił, że proces przygotowań w okresie objętym kontrolą Izby przebiegał prawidłowo i sprawnie, co pozwala przypuszczać, że polska administracja należycie ustanowi system wdrażania funduszy polityki spójności na lata 2014–2020.

Na zebraniu w Luksemburgu Komitet przyjął trzy ważne uchwały. Pierwsza to uchwała ws. standardów rachunkowości sektora publicznego dla państw członkowskich UE (ESRSP). Wprowadzenie tych standardów przez Komisję Europejską będzie mieć wpływ na obowiązki najwyższych organów kontroli, dlatego Komitet Kontaktowy postanowił o monitorowaniu całego procesu przez grupę zadaniową KK ds. ESRSP.

Druga uchwała dotyczy utworzenia mechanizmu wczesnego ostrzegania, którego zadaniem ma być bieżące śledzenie zmian w zarządzaniu gospodarczym UE, ze szczególnym uwzględnieniem procesów legislacyjnych, co pozwoli Komitetowi reagować na nie w odpowiednim czasie. Początkowo nowy mechanizm będzie koordynowany przez Trybunał, a po dwóch latach nastąpi ocena jego funkcjonowania. Elastyczne rozwiązania działania mechanizmu stwarzają okazję dla wszystkich NOK UE do skutecznego włączenia się w jego funkcjonowanie.

[34] *Rezolucja PE z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie przyszłej roli Trybunału Obrachunkowego. Procedura powoływania członków Trybunału Obrachunkowego: konsultacja z Parlamentem Europejskim (2012/2064(INI)).* Parlament przedstawił m.in. swoje oczekiwania dotyczące zacieśnienia współpracy ETO z krajowymi najwyższymi organami kontroli, szczególnie w zakresie kontroli w obszarze zarządzania dzielonego i zasugerował lepsze skoordynowanie działań NOK i ETO w zakresie oceny wydatków i wyników budżetu UE.

[35] *Przegląd horyzontalny mechanizmów rozliczalności i kontroli publicznej UE : luki, nakładanie się funkcji i wyzwania.* Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2014. Trybunał podkreślił konieczność zacieśnienia współpracy z NOK, a także potrzebę dyskusji na temat rozliczalności i kontroli w UE.

Utworzenie mechanizmu wczesnego ostrzegania wiązało się z potrzebą uaktualnienia dokumentów określających procedury działania Komitetu. W związku z tym Komitet przyjął zaproponowane przez NIK zmiany w *Wytycznych proceduralnych KK* oraz *Oświadczeniu w sprawie roli przewodniczącego KK*. Dotyczą one m.in. możliwości podejmowania przez Komitet decyzji w trybie procedury pisemnej i odbywania zebrań nadzwyczajnych, powiadamiania innych instytucji i osób o uchwałach przyjmowanych na zebraniach Komitetu, koordynowania jego działań między zebraniami, a także opracowania planu zadań w związku z realizacją uchwał przyjętych na danym zebraniu.

W 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła wśród NOK UE ankietę nt. współpracy najwyższych organów kontroli i krajowych urzędów statystycznych. Jej wyniki wskazują, że różnice w uprawnieniach i podejściu kontrolnym NOK, a także w krajowym ustawodawstwie tworzą naturalne zróżnicowanie w zakresie i formach ich współpracy z krajowymi urzędami statystycznymi, jednak wiele NOK aktywnie angażuje się w rozwój tej współpracy.

Fiński Urząd Kontroli Państwowej, przewodniczący sieci współpracy KK ds. kontroli polityki fiskalnej, przeprowadził badanie z zakresu wdrażania paktu fiskalnego w państwach członkowskich UE oraz roli NOK w tym zakresie. Badanie wykazało sprawny przebieg wprowadzania paktu fiskalnego na szczeblu krajowym, bliską współpracę najwyższych organów kontroli z radami fiskalnymi, a także prowadzenie przez NOK kontroli realizacji postanowień paktu.

Grupa robocza KK ds. funduszy strukturalnych VI, której członkiem jest NIK, prowadziła w 2014 r. kontrolę równoległą pt. *Analiza błędów przy udzielaniu zamówień publicznych w programach współfinansowanych z funduszy strukturalnych.* Kontrola będzie realizowana również w 2015 r., a jej wyniki zostaną przedstawione na następnym zebraniu Komitetu.

Sieć współpracy KK ds. strategii Europa 2020 przygotowywała się do przeprowadzenia w latach 2015–2016 kontroli równoległej obejmującej jeden lub więcej głównych celów strategii (nastąpi to w koordynacji z siecią współpracy KK ds. kontroli polityki fiskalnej) i zachęciła pozostałe NOK do aktywnego uczestniczenia w kontroli lub innych działaniach sieci współpracy.

W 2014 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy upamiętnił 10. rocznicę rozszerzenia Unii Europejskiej, zapraszając NOK państw, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 r., do opublikowania w biuletynie ETO artykułów nt. ich kontroli z obszaru UE. Jednym z pierwszych, które podjęły się tego zadania, była Najwyższa Izba Kontroli[36]. Zebraniu Komitetu Kontaktowego w Luksemburgu towarzyszyła wystawa plakatów prezentujących te kontrole. Najwyższa Izba Kontroli miała okazję pochwalić się ok. 100 kontrolami koordynowanymi związanymi z unijnymi kwestiami, przeprowadzonymi w latach 2004–2013. Były to kontrole wykorzystania środków unijnych (np. z zakresu przygotowania polskiej administracji od pozyskania i wykorzystania funduszy unijnych, funkcjonowania systemu zarządzania i monitorowania funduszami unijnymi w Polsce lub ich wykorzystania przez polskie instytucje i beneficjentów), a także kontrole wykonania zadań związanych z członkostwem Polski w UE (np. z zakresu wdrażania ustawodawstwa unijnego w Polsce lub przygotowania polskiej administracji do wydajnego i skutecznego wykonywania zadań wynikających z członkostwa w UE). Generalnie, z roku na rok rośnie liczba kontroli NIK prowadzonych w obszarze związanym z Unią Europejską (w 2014 r. stanowiły one ok. 11% wszystkich kontroli NIK).

4. Udział NIK w kontrolach międzynarodowych

W 2014 r. NIK była zaangażowana w działania związane z ośmioma kontrolami prowadzonymi we współpracy z najwyższymi organami kontroli innych państw.

Tabela 1. Kontrole równoległe i koordynowane realizowane w 2014 r.

Lp.	Tytuł kontroli	Państwa uczestniczące w kontroli	Ogólne informacje o kontroli, w tym informacje o zadaniach zrealizowanych w 2014 r.
1.	Kontrola realizacji Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka na lata 2007–2013	Polska i Słowacja	NIK rozpoczęła kontrolę w styczniu 2013 r.; w czerwcu 2013 r. opracowano informację z kontroli NIK. Kontrola zakończona została wspólnym raportem podpisanym przez prezesów obu NOK w październiku 2014 r.

[36] J. Mazur *Audit activity of the Polish Supreme Audit Office in EU-related matters,* ECA Journal, June 2014.

Lp.	Tytuł kontroli	Państwa uczestniczące w kontroli	Ogólne informacje o kontroli, w tym informacje o zadaniach zrealizowanych w 2014 r.
2.	Kontrola parków narodowych	Bułgaria, Chorwacja, Dania, Litwa, Norwegia, Polska, Ukraina	W Wilnie w październiku 2013 r. odbyło się spotkanie uczestników kontroli, na którym zaprezentowano krajowe wyniki kontroli. Zakończenie prac nad raportem i jego prezentacja miały miejsce w listopadzie 2014 r.
3.	Kontrola biopaliw	Bułgaria, Francja, Holandia, Malta, Mołdawia, Polska, Rosja, Słowacja	NOK zaangażowane w kontrolę uznały, że przeprowadzą wyłącznie kontrole krajowe, bez opracowania wspólnego, międzynarodowego raportu końcowego.
4.	Wykorzystanie środków publicznych na zabezpieczenie przeciwpowodziowe i likwidację skutków powodzi w latach 2009–2011	Azerbejdżan, Białoruś, Kazachstan, Mołdawia, Polska, Rosja, Węgry, Włochy	W 2013 r. zakończono czynności kontrolne oraz przygotowano polski wkład do wspólnego raportu. Wspólny raport z kontroli został podpisany w czerwcu 2014 r.
5.	Kontrola bezpieczeństwa w górach	Polska i Słowacja	Kontrolę zrealizowała Delegatura NIK w Krakowie. Zakres kontroli: Zapewnienie warunków bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w górach. W czerwcu 2013 r. w Ekspozyturze w Bańskiej Bystrzycy odbyło się spotkanie, na którym omówiono aktualny stan zaawansowania kontroli i ich przebieg. Raport z kontroli podpisano w październiku 2014 r.
6.	Kontrola projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska 2007–2013	Czechy i Polska	NIK rozpoczęła kontrolę w czerwcu 2013 r. Informacja o wynikach kontroli została podpisana w lutym 2014 r., natomiast w marcu 2014 r. w Opolu Prezes NIK i Prezes NOK Republiki Czeskiej podpisali wspólny raport z kontroli.
Kontrole równoległe w trakcie realizacji			
7.	Analiza błędów przy udzielaniu zamówień publicznych w programach współfinansowanych z funduszy strukturalnych	Czechy, Holandia, Łotwa, Malta, Niemcy, Polska, Portugalia, Słowacja i Włochy	Plan kontroli równoległej przyjęto w kwietniu 2014 r. Informacja o wynikach krajowej kontroli NIK została przekazana NOK koordynującemu kontrolę na początku 2015 r. Zbiorcze wyniki kontroli równoległej zatwierdzi Komitet Kontaktowy Prezesów Najwyższych Organów Kontroli UE i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w czerwcu 2015 r.
8.	Kontrola działań administracji związanych z utrzymaniem czystości rzeki Bug	Białoruś, Polska, Ukraina	Wspólne stanowisko dotyczące przeprowadzenia tej kontroli zostało podpisane we wrześniu 2014 r. we Lwowie. Jest to kontrola sprawdzająca wdrożenie zaleceń ze wspólnego raportu trójstronnego z 2008 r. Wspólny raport planowany jest na drugą poł. 2015 r.

5. Współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym – ETO

Realizując zobowiązania wynikające z przepisów prawa wspólnotowego, NIK współpracuje z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym przy kontrolach przeprowadzanych przez Trybunał na terytorium RP. Współpraca obejmuje udział kontrolerów NIK w charakterze obserwatorów (tzw. asyst) w kontrolach ETO w Polsce, pomoc urzędnikom Trybunału w jego kontaktach z krajowymi podmiotami przewidzianymi do kontroli, uzyskiwanie danych oraz dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli, analizę oraz koordynację uzyskiwania uwag instytucji krajowych do wstępnych ustaleń misji kontrolnych, w uzasadnionych przypadkach także zgłaszanie uwag do tych ustaleń bądź uwag do nich przesłanych przez podmioty krajowe oraz uczestnictwo w kontroli. W 2014 r. ETO przeprowadził w Polsce 21 kontroli. Dane na temat ich zakresów tematycznych i podmiotów nimi objętych lub zaangażowanych w kontrole zaprezentowano w tabeli nr 2.

Tabela 2. Kontrole przeprowadzone przez ETO na terytorium Polski w 2014 r.

Lp.	Kontrola	Jednostki kontrolowane
1.	Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2013 (DAS 2013): Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005. Zawiadomienie o wizycie kontrolnej w dniach 24–28 lutego 2014 r.	– Ministerstwo Finansów – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – wybrani beneficjenci
2.	Poświadczenie wiarygodności za rok 2013 (DAS 2013) – Polska	– Ministerstwo Finansów – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – wybrani beneficjenci
3.	Kontrola w zakresie unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS)	– Ministerstwo Finansów – Ministerstwo Środowiska – Instytut Ochrony Środowiska – PIB – Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE) – Urząd Marszałkowski w Łodzi – Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi
4.	Kontrola w celu poświadczenia wiarygodności w ramach roku budżetowego 2013 (DAS 2013): kontrola umowy o dotację nr JUST/2010/FRAC/AG/1056-30-CE-0377129/00-61	– Ministerstwo Finansów – Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju – Fundacja Dzieci Niczyje
5.	Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2013 (DAS 2013): kontrola finansowa Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG). Wizyta kontrolna w dniach 3–14 marca 2014 r.	– Ministerstwo Finansów – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – wybrani beneficjenci
6.	Kontrola w zakresie wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej – DAS 2013, EFS, 2007PL051PO001 – Program Operacyjny "Kapitał Ludzki 2007–2013".	– Ministerstwo Finansów – Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju – wybrani beneficjenci
7.	Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2013 (DAS 2013): 2007PL161PO001, Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, EFRR, okres programowania 2007–2013	– Ministerstwo Finansów – Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju – wybrani beneficjenci
8.	Kontrola w zakresie wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej – DAS 2014, Fundusz Spójności – Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013 (OP 2007PL161PO002)	– Ministerstwo Finansów – Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju – wybrani beneficjenci
9.	Kontrola w zakresie wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej – DAS 2014, Fundusz Spójności – Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013 (OP 2007PL161PO002)	– Ministerstwo Finansów – Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju – wybrani beneficjenci
10.	Kontrola w zakresie programów rozwoju obszarów wiejskich – Działania w zakresie transferu wiedzy i doradztwa	– Ministerstwo Finansów – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – wybrani beneficjenci
11.	Kontrola w zakresie wykonania budżetu Unii Europejskiej – DAS 2014, Fundusz Spójności – Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013 (OP2007PL161PO002)	– Ministerstwo Finansów – Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju – wybrani beneficjenci
12.	Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2014 (DAS 2014): Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005. Zawiadomienie o wizycie kontrolnej w dniach 15–19 września 2014 r.	– Ministerstwo Finansów – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – wybrani beneficjenci
13.	Kontrola w celu poświadczenia wiarygodności w ramach roku budżetowego 2014 (DAS 2014), kontrola umowy o dotację nr 257263	– Ministerstwo Finansów – Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju – wybrani beneficjenci
14.	Kontrola wykonania zadań dotycząca skuteczności polityki Unii Europejskiej w zakresie zwalczania eutrofizacji Morza Bałtyckiego	– Ministerstwo Finansów – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Ministerstwo Środowiska – wybrani beneficjenci
15.	Czy działania w ramach polityki wewnętrznego rynku energii i wydatki na połączenia międzysystemowe oraz infrastrukturę związaną z magazynowaniem energii przyczyniają się do poprawy bezpieczeństwa dostaw energii?	– Ministerstwo Finansów – Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju Wsi – wybrani beneficjenci
16.	Kontrola w zakresie wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej – DAS 2014, EFS, 2007PL051PO001 – Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013	– Ministerstwo Finansów – Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju Wsi – wybrani beneficjenci

17.	Kontrola w zakresie wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej – DAS 2014, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka na lata 2007–2013 (2007PL161PO001)	– Ministerstwo Finansów – Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju Wsi – wybrani beneficjenci
18.	Kontrola w zakresie programów zwalczania, kontroli i monitorowania chorób zwierząt i chorób odzwierzęcych	– Ministerstwo Finansów – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – wybrani beneficjenci
19.	Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2014 (DAS 2014): kontrola finansowa Europejskiego Funduszu Rolniczy Gwarancji (EFRG)	– Ministerstwo Finansów – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – wybrani beneficjenci
20.	Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2014 (DAS 2014): Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005	– Ministerstwo Finansów – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – wybrani beneficjenci
21.	Kontrola w zakresie budżetu ogólnego Unii Europejskiej – DAS 2014, EFS, 2007PL051PO0001 – Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013	– Ministerstwo Finansów – Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju Wsi – wybrani beneficjenci

Uprawnienia Najwyższej Izby Kontroli i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego do kontroli zarządzania i wykorzystania środków UE przez polskie władze (administracje, podmioty itd.) nakładają się na siebie. Nie ma przy tym przepisów prawa (polskiego czy unijnego), które by określały ich uprawnienia i tryb postępowania oraz skutki prawne podjęcia przez nie wspólnych lub skoordynowanych działań. Taka sytuacja tworzy przesłanki współpracy obu organów. Wynika stąd także potrzeba szczegółowych uzgodnień, jeśli współpraca ma być efektywna i przebiegać bez zakłóceń. W 2014 r. NIK kontynuowała działania, które stopniowo mogą sprzyjać rozwojowi współpracy z ETO w prowadzeniu kontroli w sprawach dotyczących UE:

- w marcu 2014 r. Prezes NIK wraz z delegacją złożył wizytę w Luksemburgu na zaproszenie Prezesa Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Celem wizyty było zapoznanie się z działalnością i sposobem funkcjonowania ETO oraz przedstawienie propozycji możliwości zintensyfikowania współpracy między obiema instytucjami (kontynuacja warsztatów dla kadry kontrolerskiej NIK). Prezes ETO przedstawił założenia reformy dotyczącej funkcjonowania Trybunału. Zmierza ona do prowadzenia kontroli na zasadzie projektowej przez powoływane *ad hoc* zespoły kontrolne. To duża zmiana w stosunku do obecnego modelu działania ETO, który zakłada prowadzenie audytów w ramach stałych departamentów kontrolnych. Rozmowy dotyczyły także pomocy szkoleniowej dla Izby Obrachunkowej Ukrainy. Izba w szczególny sposób zainteresowana jest współpracą z ETO w tym zakresie. Prezes NIK spotkał się także z członkami ETO odpowiedzialnymi za kontrolę funduszy europejskich w istotnych dla Polski obszarach zarządzania dzielonego, jakimi są rolnictwo i fundusze strukturalne, z Polakami pracującymi w ETO, z sędziami i jednym z rzeczników generalnych Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz z sędziami Sądu Pierwszej Instancji. Prezes ETO złożył rewizytę w NIK w kwietniu 2015 r.
- ETO otrzymała Plan pracy NIK na 2014 r., zaś NIK – sprawozdanie roczne ETO za 2013 r., a jednostki Izby regularnie otrzymywały informacje o sprawozdaniach z przeprowadzonych przez Trybunał kontroli wykonania zadań;
- we wrześniu 2014 r. odbyło się w siedzibie NIK spotkanie kierownictwa NIK z Augustynem Kubikiem, polskim członkiem ETO, oraz przedstawicielami Trybunału – omówiono metodykę wydawania rocznego poświadczenia wiarygodności rozliczeń DAS oraz możliwości jej wykorzystania w prowadzonej przez NIK kontroli wykonania budżetu państwa;
- w listopadzie 2014 r. kontrolerzy z Delegatury NIK w Krakowie uczestniczyli w kontroli ETO dotyczącej programów zwalczania, kontroli i monitorowania chorób zwierzęcych. Zakres i tryb współdziałania w tej kontroli zostały określone w porozumieniu zawartym między obu instytucjami w październiku 2014 r. Kontrolę poprzedziło wspólne przygotowanie zespołu kontrolnego ETO – NIK do działań na terenie Polski, jako jednego z krajów objętych kontrolą. Było to pierwsze tego typu przedsięwzięcie, angażujące kontrolerów NOK kraju członkowskiego UE bezpośrednio w czynności kontrolne ETO;
- pod koniec 2014 r. NIK rozpoczęła współpracę z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym w kontroli ETO w zakresie dotyczącym: 1) analizy i oceny spójności powiązania pomiędzy strategią Europa 2020, umowami partnerstwa oraz programami operacyjnymi na lata 2014-2020; 2) analizy i oceny, czy w umowach partnerstwa i programach operacyjnych na lata 2014–2020 położono odpowiedni nacisk na wyniki.

Kolejną formą współpracy była publikacja artykułów w pismach obu instytucji: dwumiesięcznik NIK „Kontrola Państwowa" opublikował tłumaczenie wywiadu Prezesa ETO Vitora Caldeiry, jakiego udzielił z okazji wyboru na trzecią kadencję (wywiad ukazał się w biuletynie ETO *Journal of the European Court of Auditors).* Ponadto opublikowano artykuły dot. ETO

i kontaktów NIK – ETO[37]. Z kolei w biuletynie ETO opublikowano artykuły autorstwa pracowników NIK: o kontrolach Izby z obszaru spraw związanych z Unią Europejską przeprowadzonych w ciągu ostatnich 10 lat (artykuł powstał z inicjatywy Prezesa Trybunału w celu upamiętnienia 10. rocznicy rozszerzenia UE w 2004 r.) oraz o kontroli NIK dotyczącej przygotowania polskiej administracji do wdrażania polityki strukturalnej w perspektywie finansowej 2014–2020.

6. Audyt organizacji międzynarodowych

W 2014 r. NIK kontynuowała aktywność jako audytor zewnętrzny Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN) z siedzibą w Genewie oraz rozpoczęła swoją kadencję audytora zewnętrznego Rady Europy z siedzibą w Strasburgu.

6.1. Europejska Organizacja Badań Jądrowych (CERN)

Zgodnie z decyzją Rady CERN z 2012 r. NIK sprawuje funkcję audytora zewnętrznego CERN w latach 2013–2015. W 2014 r. członkowie zespołu audytu zewnętrznego odbyli 10 wizyt w CERN w celu realizacji podstawowego audytu sprawozdań finansowych CERN i Funduszu Emerytalnego CERN za rok 2013. Audyt został przeprowadzony zgodnie z obowiązującymi międzynarodowymi standardami. NIK przedłożyła w wymaganym przez CERN terminie następujące dokumenty podsumowujące audyt: raport na temat sprawozdania finansowego CERN, raport na temat sprawozdania finansowego Funduszu Emerytalnego CERN, list do Zarządu CERN, list do Zarządu Funduszu Emerytalnego CERN oraz raport na temat postępów wykonania zadań przez CERN.

Dodatkowo, w późniejszym terminie, zespół przedłożył dokument *Studium systemu zarządzania Funduszem Emerytalnym CERN*, stanowiący raport z dodatkowego audytu podjętego z inicjatywy zespołu. Zgodnie z mandatem zespół był uprawniony do podjęcia dodatkowego audytu w związku z zaobserwowaną niezgodnością systemu zarządzania finansami Funduszu Emerytalnego CERN ze standardami.

9 maja 2014 r. odbyło się w NIK spotkanie z udziałem przedstawicieli CERN i Funduszu Emerytalnego CERN odpowiedzialnych za finanse, w celu prezentacji dokumentów z audytu, omówienia uwag CERN i uzgodnienia końcowych zapisów. Wszystkie rekomendacje zespołu zgłoszone w listach do zarządów zostały przyjęte do realizacji. Uzgodnione raporty zostały przedstawione w CERN podczas spotkań Stałego Komitetu Doradczego ds. Audytu (SACA) 4 czerwca, Komitetu Finansowego – 17 i 18 czerwca, oraz podczas otwartej sesji Rady CERN – 20 czerwca. Ostateczne przyjęcie raportów miało miejsce na posiedzeniu Rady CERN w dniu 20 czerwca 2014 r. Przedstawiciele CERN bardzo wysoko oceniali pracę zespołu. profesor Agnieszka Zalewska, przewodnicząca Rady CERN, w liście do Prezesa NIK z 10 września 2014 r. podkreśliła zarówno dobrą pracę, profesjonalizm i zaangażowanie zespołu, jak i jego konstruktywną współpracę z CERN.

Pod koniec roku Komitet Sterujący pod kierownictwem Wiceprezesa NIK zatwierdził program audytu CERN za 2014 r. W dniach 30 listopada – 5 grudnia 2014 roku zespół odwiedził CERN i przeprowadził audyt śródroczny za rok 2014.

6.2. Rada Europy

NIK została powołana na funkcję audytora zewnętrznego Rady Europy na lata 2014–2018 w grudniu 2013 r. W październiku 2014 r. Prezes NIK oraz Sekretarz Generalny Rady Europy podpisali umowę w sprawie realizacji audytu, a NIK oficjalnie przejęła mandat audytora zewnętrznego RE od Trybunału Obrachunkowego Francji. Wcześniej członkowie zespołu odpowiedzialnego za audyt wzięli udział w cyklu spotkań zamykających audyt za rok 2013, ostatni zrealizowany przez NOK Francji, a pod koniec roku wykonali misję rozpoznawczo-dokumentacyjną w siedzibie Rady Europy poprzedzającą audyt sprawozdań finansowych za rok 2014. Audyt sprawozdań za rok 2014 będzie realizowany zgodnie z zatwierdzonym programem począwszy od lutego 2015 r. Ponadto, na prośbę Rady Europy, NIK wyraziła zgodę na przeprowadzenie dodatkowych audytów nieobjętych mandatem.

[37] *Rozwój obszarów wiejskich – kontrola ETO w roku budżetowym 2012* (K. Zalega, KP 1/2014); *Prezes NIK z wizytą w ETO – intensyfikacja współpracy obu instytucji* (E. Miękina, KP 2/2014); *Trybunał, jaki pamiętam, Trybunał, jaki widzę* (J. Uczkiewicz, KP 3/2014); *Aktywność NIK w UE* (J. Mazur, KP 3/2014); *Kontrola wykonania budżetu Unii Europejskiej* (J. Mazur, KP 6/2014).

6.3. Mechanizm ATHENA

Mechanizm ATHENA ustanowiony w 2004 r., odpowiada za finansowanie operacji wojskowych prowadzonych przez Unię Europejską w ramach tzw. wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (ang. *Common Security and Defence Policy* – CSDP). W skład Kolegium Audytorów wchodzi sześciu kontrolerów mianowanych przez Komitet Specjalny. Kandydatów na audytorów zgłaszają państwa członkowskie spośród kontrolerów swojego najwyższego krajowego organu lub innych osób rekomendowanych przez ten organ. Polskim członkiem Kolegium Audytorów Mechanizmu ATHENA jest przedstawiciel NIK. W roku 2014 do Kolegium Audytorów dołączył asystent polskiego członka (również pracownik NIK). Łącznie odbyli oni 9 misji audytowych.

Z końcem roku 2014 wygasła kadencja dotychczasowego przedstawiciela NIK w Kolegium Audytorów Mechanizmu ATHENA (jak również przedstawicieli najwyższych organów kontroli Niemiec, Włoch i Francji). W ogłoszonej przez Komitet Specjalny procedurze konkursowej, na kadencję 2015–2017 powołani zostali ich następcy z tych samych krajów. Tym samym skład narodowościowy Kolegium się nie zmienił i – oprócz reprezentanta NIK – są w nim przedstawiciele NOK Francji, Grecji, Hiszpanii, Niemiec i Włoch. Członkowie Kolegium sprawdzają w trakcie roku budżetowego oraz *ex post*, poprzez kontrole prowadzone na miejscu i kontrole dokumentów poświadczających, czy wydatki finansowane lub zaliczkowane Mechanizmu ATHENA są realizowane zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami oraz zasadami należytego zarządzania finansami (czyli zgodnie z zasadami oszczędności, wydajności i skuteczności), a także czy w ATHENIE odpowiednio funkcjonują mechanizmy kontroli wewnętrznej.

6.4. NATO

NOK członkowskie NATO spotkały się, jak co roku, także w 2014 r., by omówić roczny raport z działalności Międzynarodowej Rady Audytorów NATO (IBAN). Ponadto w 2014 r. przewodniczący IBAN zwrócił się do NIK z prośbą o przeprowadzenie przeglądu partnerskiego dotyczącego audytu finansowego prowadzonego przez IBAN. IBAN zaproponował, aby przegląd partnerski przeprowadziła NIK jako koordynator przeglądu wraz z Trybunałem Obrachunkowym Hiszpanii. W sierpniu 2014 r. przewodniczący IBAN odwiedził NIK i wspólnie z Prezesem NIK podpisał porozumienie w sprawie realizacji przeglądu. Zespół realizujący przegląd spotkał się trzykrotnie, by zapoznać się z dokumentacją IBAN i opracować raport zawierający rekomendacje.

W grudniu 2014 r., w obecności Zastępcy Sekretarza Generalnego NATO w siedzibie IBAN w Brukseli, Prezes NIK zaprezentował raport z przeglądu. Przewodniczący IBAN wysoko ocenił wyniki przeglądu i profesjonalizm przeprowadzającego go zespołu.

6.5. Instytut UE ds. Studiów Strategicznych – EUISS[38]

W marcu 2014 r. reprezentant NIK został zaakceptowany jako członek Kolegium Audytorów Instytutu UE Studiów nad Bezpieczeństwem i uczestniczył w audycie sprawozdań finansowych za lata 2011–2013. W związku ze zmianą miejsca pracy dotychczasowego przedstawiciela NIK w Kolegium, NIK zgłosiła kandydaturę innego pracownika Izby na to stanowisko.

7. Współpraca z Najwyższymi Organami Kontroli innych państw

7.1. Współpraca dwustronna i wielostronna

W styczniu 2014 r. miało miejsce spotkanie Wiceprezesa NIK z Audytorem Generalnym Państwa Izrael (który jest jednocześnie Rzecznikiem Praw Obywatelskich) podczas obchodów Dnia Pamięci o Ofiarach Holokaustu w byłym niemieckim obozie koncentracyjnym Auschwitz-Birkenau. Obaj wygłosili także przemówienia podczas międzyparlamentarnego spotkania: *Refleksje o Auschwitz: pamiętając o przeszłości, patrząc w przyszłość*, które odbyło się w Krakowie.

W związku z ofertą pomocy w zakresie szkoleń, jaką złożył Prezes NIK Przewodniczącemu Izby Obrachunkowej Ukrainy, pod koniec lutego 2014 r. Wiceprezes NIK odwiedził Ukrainę. Szkolenia mają przede wszystkim dotyczyć dostosowywania administracji ukraińskiej do procedur obowiązujących w UE, a także kontroli prawidłowego wykorzystania funduszy unijnych. W trakcie wizyty Wiceprezes NIK spotkał się także z Ambasadorem RP w Kijowie, szefem Urzędu Służby Cywilnej Ukrainy, Ministrem Szefem Gabinetu Ministrów Ukrainy oraz pełnomocnikiem rządu ukraińskiego do spraw walki z korupcją.

[38] Ang. *European Union Institute for Security Studies* – EUISS.

Na początku marca 2014 r. Prezes NIK przebywał na Łotwie na zaproszenie tamtejszej Audytor Generalnej. Szefowie obu NOK omówili aktualne wydarzenia istotne z punktu widzenia kontroli państwowej. Dyskusja toczyła się także wokół nowej perspektywy finansowej UE, prawidłowego wydatkowania funduszy unijnych, polityki prorodzinnej, przeglądów partnerskich i ulepszania metodyki kontroli. Szefowie urzędów podzielili się także doświadczeniami ze współpracy z parlamentem oraz prokuraturą. Prezes NIK podjął decyzję o udziale eksperta NIK w zespole, który przeprowadzi w 2015 r. przegląd partnerski NOK Łotwy, i otrzymał poparcie dla inicjatywy pomocy szkoleniowej dla Izby Obrachunkowej Ukrainy.

W marcu 2014 r. w Poczdamie Wiceprezes NIK wziął udział w sympozjum na temat wyzwań informatycznych, jakie stoją przed kontrolą państwową. Seminarium organizowane było z okazji obchodów 300-lecia kontroli finansowej w Niemczech. Wiceprezes NIK spotkał się z Prezesem Federalnej Izby Obrachunkowej Niemiec, z którym omówił dotychczasową współpracę jego instytucji z NIK oraz udział we wspólnie realizowanym projekcie współpracy bliźniaczej pt. „Instytucjonalne wzmocnienie Państwowego Urzędu Kontroli Gruzji".

W marcu 2014 r. Prezes NIK wraz z delegacją złożył wizytę w Luksemburgu na zaproszenie Prezesa Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO). Celem wizyty było zapoznanie się z działalnością i sposobem funkcjonowania ETO oraz przedstawienie propozycji możliwości zintensyfikowania współpracy między obiema instytucjami (kontynuacja warsztatów dla kadry kontrolerskiej NIK). Prezes ETO przedstawił założenia reformy dotyczącej funkcjonowania Trybunału. Zmierza ona do prowadzenia kontroli na zasadzie projektowej przez powoływane *ad hoc* zespoły kontrolne. To duża zmiana w stosunku do obecnego modelu działania ETO, który zakłada prowadzenie audytów w ramach stałych departamentów kontrolnych. Rozmowy dotyczyły także pomocy szkoleniowej dla Izby Obrachunkowej Ukrainy. Izba w szczególny sposób zainteresowana jest współpracą z ETO w tym zakresie. Prezes NIK spotkał się też z członkami ETO odpowiedzialnymi za kontrolę funduszy europejskich w istotnych dla Polski obszarach zarządzania dzielonego, jakimi są rolnictwo i fundusze strukturalne, z Polakami pracującymi w ETO, z sędziami i jednym z rzeczników generalnych Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz z sędziami Sądu Pierwszej Instancji. Prezes ETO złoży rewizytę w NIK w kwietniu 2015 r.

25 marca 2014 r. Prezes NIK i Prezes Najwyższego Urzędu Kontroli Czech podpisali wspólny komunikat z kontroli równoległej funduszy wykorzystanych na realizację projektów w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska 2007–2013. Podpisanie raportów odbyło się w biurze Prezydenta Miasta Ostrawy i w siedzibie Urzędu Wojewódzkiego w Opolu. Prezentacji wyników kontroli wysłuchali przedstawiciele władz samorządowych, uczelni wyższych oraz dziennikarze. Prezes NIK streścił najważniejsze ustalenia kontroli po stronie polskiej oraz podkreślił, że raport stanowi dowód rzetelności i możliwości instytucjonalnych Polski i Czech w zakresie wydatkowania funduszy europejskich.

Po raz pierwszy w 95-letniej historii NIK inauguracji sesji kolegialnej dokonał szef najwyższego organu kontroli innego państwa – Prezes Najwyższego Urzędu Kontroli Albanii, który przebywał w Polsce w maju 2014 r. Dla obu stron kluczowa jest wymiana doświadczeń z kontroli, szczególnie finansowej i wykonania zadań. Do tej pory Izba zorganizowała kilka szkoleń dla pracowników NOK Albanii. Podczas wizyty w Polsce Prezes NOK Albanii odwiedził również Delegaturę NIK w Gdańsku. W trakcie spotkania z kierownictwem i pracownikami gdańskiej jednostki rozmawiano o podobieństwach i różnicach w pracy obu urzędów.

Także w maju 2014 r., w Warszawie, podpisano porozumienie o współpracy między Najwyższą Izbą Kontroli a jej ukraińskim odpowiednikiem – Izbą Obrachunkową. Porozumienie umożliwi m.in. organizowanie szkoleń oraz prowadzenie wspólnych kontroli. NIK, o czym wspomniano wcześniej, wystąpiła z ofertą pomocy szkoleniowej dla Ukrainy. Oferta złożona stronie ukraińskiej dotyczyła szkoleń przeprowadzanych przez NIK zarówno na Ukrainie, jak i we własnym ośrodku dydaktycznym w Goławicach pod Warszawą. Tematyka szkoleń to: kontrola długu publicznego, audyt finansowy, zapobieganie i zwalczanie korupcji oraz rozliczanie funduszy unijnych. Porozumienie obejmuje również wymianę doświadczeń w zakresie metodyki kontroli, prowadzenie wspólnych analiz, konferencji, seminariów i spotkań roboczych, prowadzenie kontroli równoległych, wymianę informacji na temat regulacji krajowych, materiałów informacyjnych i wdrażanie metodologii związanej z kontrolą finansów publicznych oraz stosowaniem międzynarodowych standardów kontroli sektora publicznego. Przewodniczący Izby Obrachunkowej Ukrainy przebywał w Polsce w związku ze spotkaniem Grupy Zadaniowej EUROSAI ds. Kontroli Wykorzystania Funduszy na rzecz Katastrof i Klęsk Żywiołowych. Spotkanie miało się odbyć na początku kwietnia we Lwowie. Rozwój sytuacji na Ukrainie sprawił jednak, że posiedzenie grupy zostało przeniesione do Warszawy, o czym była już mowa w części poświęconej działalności NIK w ramach EUROSAI.

VI. Współpraca z partnerami zagranicznymi

W czerwcu 2014 r. Wiceprezes NIK wziął udział w obchodach 150. rocznicy powstania Trybunału Obrachunkowego Rumunii w Bukareszcie. Podczas uroczystości rocznicowych Prezes Trybunału zaznaczył, że bez współpracy i pomocy międzynarodowej NOK Rumunii nie byłby w stanie sprostać wymaganiom nowoczesnej kontroli państwowej. W ceremonii udział wzięli przedstawiciele najważniejszych instytucji rumuńskich, prezesi kilkunastu NOK, Prezes Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, a także liczne delegacje zagraniczne.

Pod koniec czerwca wizytę w NIK złożył Prezes Izby Obrachunkowej Węgier, podczas której zaprezentował projekt promowania uczciwości w sektorze publicznym na Węgrzech, polegający na podnoszeniu świadomości podmiotów publicznych w zakresie standardów etycznych. Projekt zachęca do prowadzenia samooceny, podawania jej wyników do wiadomości publicznej oraz tworzenia tzw. mapy podatności na korupcję. Podczas wizyty Prezes NOK Węgier poprosił NIK o przeprowadzenie w jego urzędzie przeglądu partnerskiego w zakresie komunikacji zewnętrznej. Ocenie poddana zostanie polityka komunikacyjna węgierskiego NOK. NIK przeprowadzi przegląd wspólnie z Urzędem Kontroli Państwowej Litwy.

Także w czerwcu 2014 r. przedstawiciel NIK wziął udział w IX Światowym Kongresie Prawa Konstytucyjnego w Oslo, obejmującym seminarium „Konstytucje a kryzys finansowy". W kongresie uczestniczyli przedstawiciele 88 krajów; z Polski, m.in. sędziowie Trybunału Konstytucyjnego oraz pracownicy naukowi PAN i szkół wyższych. Tematem były aktualne zagadnienia teorii prawa konstytucyjnego, m.in. funkcjonowanie sądownictwa konstytucyjnego, realizacja zasad podziału i współdziałania władz, oraz zapewnienie pluralizmu w funkcjonowaniu organów państwa. Z punktu widzenia NIK ważnym zagadnieniem była rola konstytucji w zapobieganiu i przezwyciężaniu kryzysów finansowych, w tym wpływ kryzysu finansowego na zwiększenie uprawnień władzy wykonawczej i nowe rozwiązania w Unii Europejskiej (m.in. traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, europejski okres oceny). Na kongresie przedstawiciel NIK wygłosił referat pt. „Mechanizmy konstytucyjne, które mogą służyć ustanowieniu racjonalnej polityki fiskalnej oraz rozliczeniu z jej wykonania".

W sierpniu 2014 r. Prezes NIK gościł delegację Urzędu Kontrolera i Audytora Generalnego Indii. Kontrolerzy z Polski i Indii spotkali się, by wymienić doświadczenia dotyczące kontroli systemów informatycznych. Dwudniowe seminarium było czternastym tego typu spotkaniem od rozpoczęcia współpracy między NIK a Urzędem Kontrolera i Audytora Generalnego Indii w 1998 r. Pierwsze wspólne polsko-indyjskie seminarium odbyło się w Indiach w 2000 r. Od tej pory seminaria odbywają się na przemian w obu krajach (wyjątek stanowił 2013). Poprzednie seminarium w 2012 r. było poświęcone wprowadzeniu międzynarodowych standardów kontroli ISSAI w działalności kontrolnej.

Na początku września 2014 r. Prezes NIK wziął udział w corocznym spotkaniu szefów NOK krajów Grupy Wyszehradzkiej: Czech, Polski, Słowacji i Węgier, a także Austrii i Słowenii (tzw. V4+2) w Thallern (Austria). Spotkania te pozwalają omówić aktualne wydarzenia i zagadnienia dotyczące działalności NOK. Przygotowywane jest też wspólne stanowisko na zebrania Komitetu Kontaktowego szefów najwyższych organów kontroli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Ostatnie posiedzenie było poświęcone trzem głównym tematom: współpracy NOK Unii Europejskiej, międzynarodowym i europejskim standardom rachunkowości sektora publicznego – IPSAS/EPSAS oraz procedurom planowania kontroli. W ramach pierwszego tematu delegacja NIK wygłosiła prezentację o możliwości współpracy przy kontrolach międzynarodowych (równoległych i wspólnych) między NOK Unii Europejskiej a ETO. Dyskusja wywołana stanowiskiem NIK zaowocowała sporządzeniem projektu rezolucji przez grupę V4+2 dla Komitetu Kontaktowego. Duże zainteresowanie wzbudziła prezentacja wyników równoległej kontroli programów współpracy transgranicznej między Polską a Czechami, przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Opolu i Najwyższy Urząd Kontroli Czech. Prezesi wymienili także doświadczenia z procesu wdrażania i harmonizacji standardów rachunkowości sektora publicznego w krajach Unii Europejskiej i potencjalnych problemów w ich ujednolicaniu. Wszystkie NOK zgodziły się w kwestii wprowadzania standardów EPSAS, jednak przedstawiły różne stanowiska w sprawie sposobu realizacji tego przedsięwzięcia. W ramach trzeciego tematu prezesi wymienili doświadczenia z planowania kontroli opartego na analizie ryzyka. To temat zainicjowany przez NIK podczas poprzedniego spotkania grupy w Piranie (Słowenia) w 2013 r. Prezes NIK przedstawił aktualną sytuację dotyczącą możliwości wsparcia Izby Obrachunkowej Ukrainy w procesie dostosowywania procedur kontroli funduszy unijnych. Kolejne spotkanie szefów NOK grupy V4+2 odbyło się w maju 2015 r. w Polsce.

NIK wzięła udział w międzynarodowej kontroli parków narodowych. Inspektorzy z pięciu państw sprawdzali zarządzanie parkami, ich finansowanie, a także realizację ochrony przyrody i bioróżnorodności. W marcu 2014 r. odbyło się w Warszawie pierwsze spotkanie uczestników kontroli, a końcowy raport z został zaprezentowany pod koniec roku. Idea tej wspólnej kontroli, koordynowanej przez NOK Litwy, zrodziła się podczas spotkania szefów krajów bałtyckich, nordyckich i Polski w Oslo, w sierpniu 2012 r. Wówczas jedna z sesji poświęcona była kontrolom parków narodowych.

We wrześniu 2014 r. w Wilnie odbyło się seminarium nt. kontroli sektora samorządu terytorialnego, w którym wzięli udział przedstawiciele NIK oraz NOK Bułgarii, Estonii, Litwy, Łotwy, Słowacji i Węgier. Podczas seminarium omówiono funkcjonowanie różnych systemów kontroli finansów samorządu terytorialnego oraz metodykę stosowania standardów kontroli finansowej i wykonania zadań. Przedstawiciele NIK zaprezentowali m.in. zagadnienie długu publicznego w kontekście działalności przedsiębiorstw będących własnością gmin oraz strukturę polskiego samorządu terytorialnego i jego funkcjonowanie. NIK poparła inicjatywę litewskiego NOK utworzenia stałej lub zadaniowej grupy zajmującej się kontrolą samorządów. W 2015 r. NIK będzie gospodarzem kolejnego spotkania ekspertów poświęconego tej tematyce.

We wrześniu 2014 r. we Lwowie delegacja NIK wzięła udział w roboczym spotkaniu uczestników kontroli trójstronnej (Polska – Ukraina – Białoruś) *Ochrona wód zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami*, koordynowanej przez lwowską delegaturę Izby Obrachunkowej Ukrainy. Najwyższa Izba Kontroli, Izba Obrachunkowa Ukrainy i Komitet Kontroli Państwowej Białorusi już osiem lat temu nawiązały w tej sprawie współpracę i podjęły pierwszą kontrolę równoległą w celu zbadania jakości wód Bugu i jego zlewni oraz działań podejmowanych przez władze rządowe i samorządowe sąsiadujących państw w celu ochrony tej rzeki i jej dopływów. Celem przewidzianej na 2015 r. kontroli będzie sprawdzenie obecnego stanu czystości wód Bugu oraz wdrożenia zaleceń kontroli z 2006 r. Efektem rozmów we Lwowie było wypracowanie wspólnego stanowiska dotyczącego zasad współpracy trójstronnej, założeń technicznych i organizacyjnych, harmonogramów działań oraz wzajemnych konsultacji w trakcie kontroli.

Prezes NIK wziął udział w konferencji „Europejskie wskazówki w reformie służby cywilnej", inaugurującej proces reformy służby cywilnej w ukraińskiej administracji, która odbyła się w Kijowie we wrześniu 2014 r. NIK aktywnie wspiera instytucje ukraińskie w podnoszeniu kompetencji urzędników. Przedstawiciele Izby uczestniczą m.in. w przygotowaniu nowych ustaw dotyczących funkcjonowania państwa. Podczas wizyty w Kijowie Prezes NIK spotkał się z wysokimi przedstawicielami ukraińskiej administracji, oferując im projekty szkoleń i staże dla kontrolerów i członków służby cywilnej. Szef Krajowej Akademii Administracji Publicznej Ukrainy otrzymał propozycję staży w NIK dla najlepszych studentów swojej uczelni, a Szef Narodowej Agencji Ukrainy ds. Służby Cywilnej został poinformowany o gotowości polskich specjalistów kontroli państwowej do cyklicznych wykładów i konsultacji w sprawie reform na Ukrainie. Eksperci NIK dzielą się wiedzą z zakresu reformy władz samorządowych, a Wiceprezes NIK uczestniczył w pracach nad projektem nowej ustawy o służbie cywilnej.

Także we wrześniu 2014 r. przedstawiciel NIK wziął udział, w charakterze eksperta, w seminarium poświęconym roli naczelnych organów kontroli państwowej w przeciwdziałaniu korupcji i innym nieprawidłowościom poprzez wzmacnianie rzetelności w działalności jednostek należących do sektora publicznego, które odbyło się w Szarvas na Węgrzech. W seminarium uczestniczyli przedstawiciele NOK z krajów azjatyckich, afrykańskich oraz krajów europejskich spoza Unii Europejskiej. Przedstawiciel NIK scharakteryzował zjawisko korupcji, problematykę dobrego zarządzania (ang. *Good governance*) oraz wskazał na potrzebę budowania zaufania w sektorze publicznym, co stanowi element wizji INTOSAI. Wygłosił też referat na temat roli naczelnych organów kontroli państwowej w przeciwdziałaniu i zwalczaniu oszustw oraz korupcji. Delegat NIK omówił także cele INTOSAI oraz Grupy Roboczej INTOSAI ds. Walki z Korupcją i Praniem Pieniędzy, w której pracach NIK aktywnie uczestniczy, a także dotychczasowe osiągnięcia grupy oraz jej plan działania do 2016 r.

W październiku 2014 r., po 16 latach podejmowania wspólnych kontroli, podpisano w Urzędzie Wojewódzkim w Rzeszowie odnowioną umowę o współpracy między NIK a Najwyższym Urzędem Kontroli Republiki Słowacji. Umowa przewiduje m.in. przeprowadzanie kontroli równoległych. Prezesi NIK i NOK Słowacji podpisali także wspólne informacje o wynikach kontroli *Realizacja Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007–2013* oraz *Zapewnienie warunków bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w górach*. Ze strony NIK kontrole te przeprowadzały delegatury w Rzeszowie i Krakowie. Podpisanie dokumentów poprzedziły wystąpienia obu prezesów, którzy podkreślali wagę wyników tych kontroli i zaangażowanie kontrolerów.

W połowie października 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli po raz pierwszy podpisała porozumienie o współpracy z zagraniczną organizacją pozarządową. Specjaliści z NIK będą uczyć członków ukraińskiego Centrum Informacji „Maidan Monitoring" skutecznie kontrolować władze. Uczestnicy tego ruchu obywatelskiego chcą budować państwo oparte na europejskich wartościach i wolne od korupcji. Porozumienie wsparła polska organizacja pozarządowa Stowarzyszenie 4 Czerwca. Izba zorganizuje w Polsce szkolenia dla przedstawicieli „Maidan Monitoring", m.in. z kontroli finansów publicznych (w tym środków UE), transparentnego tworzenia prawa oraz metod skutecznej komunikacji ze społeczeństwem i mediami.

Wiceprezes NIK wziął udział w 3. corocznej konferencji naukowej: *Kontrola krajowa w służbie zarządzania krajowego*, która odbyła się w Tiranie pod koniec października 2014 r. Przedstawiciele NIK wygłosili prezentacje na temat etyki kontrolerów państwowych oraz roli NIK w walce z korupcją.

Na początku listopada 2014 r. Prezes NIK złożył roboczą wizytę w Urzędzie Kontroli Państwowej Węgier. Zapoznał się tam ze szczegółami prowadzonego od kilku lat projektu promowania uczciwości w sektorze publicznym. Podczas spotkania z Prezesem NOK Węgier Prezes NIK rozmawiał m.in. o zacieśnianiu współpracy z NOK Ukrainy oraz współpracy NOK krajów członkowskich Unii i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. W czasie wizyty uzgodniono także, że NIK będzie koordynować prace zespołu, który na początku 2015 r. przeprowadzi przegląd partnerski w NOK Węgier w zakresie polityki komunikacyjnej. Celem projektu będzie ocena, jak NOK Węgier komunikuje się z parlamentem, jednostkami kontrolowanymi, opinią publiczną, partnerami zagranicznymi itp.

W listopadzie 2014 r. Wiceprezes NIK wziął udział w drugiej części obchodów 300-lecia kontroli finansowej w Republice Federalnej Niemiec (pierwsza odbyła się w marcu, o czym była mowa powyżej). Prezes niemieckiej Federalnej Izby Obrachunkowej wygłosił przemówienie podsumowujące historię działalności kontrolnej swojej instytucji. W ceremonii udział wzięli m.in. Prezydent Republiki Federalnej Niemiec Joachim Gauck, Prezes Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, Sekretarz Generalny INTOSAI, oraz Prezydent Miasta Bonn oraz przedstawiciele najwyższych organów kontroli Austrii, Belgii, Chorwacji, Czech, Finlandii, Holandii, Malty, Polski, Portugalii, Rumunii, Słowacji, Słowenii, Szwecji, Węgier, Wielkiej Brytanii i Włoch.

Na zaproszenie Prezesa NIK w listopadzie 2014 r. w Goławicach przebywała grupa pracowników NOK Albanii. Podczas wizyty eksperci NIK wygłosili dla nich serię wykładów. Szkolenie objęło podstawy prawne funkcjonowania NIK i jej pozycję w strukturach państwowych, działalność kontrolną delegatur, kontrolę funduszy Unii Europejskiej w Polsce, rolę NIK w walce z korupcją i praniem brudnych pieniędzy, rolę Izby w systemie zarządzania państwem oraz narzędzia informatyczne wspierające system kontroli NIK.

W związku z rozpoczęciem projektu współpracy bliźniaczej, realizowanego przez NIK wraz z audytorami z Federalnej Izby Obrachunkowej Niemiec, pod koniec listopada 2014 r. wizytę w Gruzji złożył Prezes NIK. Uczestniczył w inauguracji projektu w siedzibie Państwowego Urzędu Kontroli Gruzji w Tbilisi. Podczas spotkania z udziałem m.in. kierownictwa NOK Gruzji, przedstawicieli delegacji Komisji Europejskiej, pracowników Ambasady Republiki Federalnej Niemiec i Ambasadora RP w Tbilisi, przedstawione zostały cele projektu twinningowego oraz jego p zadania. Prezes NIK podpisał także porozumienie o współpracy między NIK a NOK Gruzji. Oba urzędy będą dzielić się doświadczeniami w zakresie standardów współczesnego audytu oraz rozwiązaniami dotyczącymi zarządzania najwyższym organem kontroli państwowej. Współpraca między Polską a Gruzją oraz problemy natury legislacyjno-prawnej były z kolei przedmiotem dyskusji Prezesa NIK z Ministrem Sprawiedliwości Gruzji.

7.2. Przeglądy partnerskie

Rada Audytu Republiki Indonezji

NIK została zaproszona do przeprowadzenia przeglądu partnerskiego Rady Audytu Republiki Indonezji. Parlament indonezyjski, doceniając zaangażowanie NIK na arenie międzynarodowej, jej osiągnięcia w budowaniu potencjału instytucjonalnego oraz rozwój metodyki kontroli oparty na standardach najwyższych organów kontroli, zatwierdził ofertę NIK pod koniec 2013 r. W kwietniu 2014 r. Prezes NIK, podczas wizyty w Dżakarcie, przedstawił raport końcowy z przeglądu przeprowadzonego przez zespół ekspertów NIK. Po prezentacji raportu Prezes przybliżył kierownictwu i pracownikom NOK Indonezji charakterystykę pracy NIK, zakres jej kompetencji, organizację pracy, strukturę organizacyjną, działalność międzynarodową, nowelizację ustawy o NIK, współpracę NIK z parlamentem oraz komisjami sejmowymi i organami ścigania, mediami i społeczeństwem. Omawiając współpracę z prokuraturą, Prezes NIK przedstawił inicjatywę powołania w prokuraturach i delegaturach NIK osób kontaktowych do monitorowania losów zawiadomień NIK o podejrzeniach popełnienia przestępstwa. Omówiono także przewodnictwo NIK w podkomisji INTOSAI ds. standardów kontroli wewnętrznej, politykę aktywnej komunikacji społecznej oraz kontrolę polityki prorodzinnej w Polsce.

Urząd Kontroli Państwowej Estonii

Audytor Generalny Estonii zwrócił się do Prezesa NIK z prośbą o udział eksperta NIK w przeglądzie partnerskim urzędu. Ostatni przegląd NOK Estonii odbył się w 2005 r. W celu ciągłego usprawniania jakości kontroli potrzebna jest niezależna, zewnętrzna weryfikacja działalności organów kontroli, dlatego też Audytor Generalny Estonii powołał międzynarodowy zespół audytorów z Holandii, Polski i Szwecji do przeprowadzenia przeglądu, który ma objąć niezależność, kompetencje, wykorzystanie środków, system planowania, pracę w terenie (zbieranie oraz dokumentowanie danych), kontrolę i zapewnianie jakości oraz raportowanie i czynności pokontrolne. Spotkanie organizacyjne dot. przeglądu, który będzie koordynowany przez Izbę Obrachunkową Holandii, odbyło się w listopadzie w Hadze. Zespół ekspertów zaplanował prezentację raportu końcowego na wrzesień 2015 r.

Urząd Kontroli Państwowej Łotwy

W trakcie wizyty Prezesa NIK na Łotwie w marcu 2014 r. podjęto decyzję o udziale eksperta NIK w zespole przeprowadzającym przegląd partnerski Urzędu Kontroli Państwowej Łotwy. Zespół zajmujący się przeglądem, składający się z ekspertów NOK Słowacji (lider projektu), Danii, Holandii oraz Polski, rozpocznie prace na początku 2015 r. Przegląd zaplanowano na 6–7 miesięcy. Tematyka przeglądu to planowanie strategiczne i operacyjne, metodyka kontroli, zapewnienie jakości, a także zarządzanie i administracja wewnętrzna.

Państwowa Izba Obrachunkowa Węgier

Prezes NOK Węgier poprosił NIK o koordynację przeglądu partnerskiego węgierskiego NOK w 2015 r. Eksperci NIK wraz z audytorami z Narodowego Urzędu Kontroli Litwy przyjrzą się następującym obszarom funkcjonowania węgierskiego odpowiednika: strategia komunikacyjna, komunikacja z organami ustawodawczymi, sądowniczymi i jednostkami kontrolowanymi, komunikacja z opinią publiczną, komunikacja międzynarodowa, innowacyjne rozwiązania z zakresu komunikacji, wartości i korzyści płynące z komunikacji oraz pomiar działalności z zakresu komunikacji.

Międzynarodowa Rada Audytorów NATO (IBAN)

W 2014 r. NIK przeprowadziła także przegląd partnerski w IBAN, o czym była już mowa w podrozdziale 6.4.

7.3. Współpraca bliźniacza

W październiku 2014 r. rozpoczęła się realizacja projektu współpracy bliźniaczej dla NOK Gruzji: *Wzmocnienie instytucjonalne Urzędu Kontroli Państwowej Gruzji*[39]. NIK uczestniczy w projekcie jako tzw. młodszy partner (*junior partner*) na podstawie umowy konsorcjum o współpracy w tym zakresie zawartej z NOK Niemiec. NIK odpowiada za realizację działań w ramach komponentu drugiego projektu *Wzmocnienie kontroli finansowej, kontroli zgodności oraz raportowania*. W 2014 r., zgodnie z zatwierdzonym planem działań, eksperci NIK uczestniczyli w dwóch misjach w Gruzji.

W grudniu 2014 r. w Tiranie NIK wraz z NOK Chorwacji przedstawiły swoją ofertę realizacji podobnego projektu w NOK Albanii. W styczniu 2015 r. NIK otrzymała oficjalną informację, że oferta polsko-chorwacka została przyjęta. Realizacja projektu planowana jest na lata 2015–2017.

8. Współpraca z innymi organizacjami międzynarodowymi

8.1. Bank Światowy

W ramach współpracy NIK z Bankiem Światowym przedstawiciele Izby uczestniczą w warsztatach i seminariach organizowanych i finansowanych przez tę instytucję. NIK przyjmuje także ekspertów Banku oraz uczestników wizyt studyjnych organizowanych przez Bank Światowy w Polsce w ramach projektów pomocowych. Jednocześnie NIK przeprowadza kontrole projektów realizowanych z udziałem środków Banku Światowego.

W lutym 2014 r., na zaproszenie Banku Światowego, ekspert NIK przebywał przez miesiąc w Kirgistanie, gdzie prowadził szkolenia z zakresu zamówień publicznych oraz uczestniczył w trzech kontrolach prowadzonych zgodnie ze standardami międzynarodowymi.

Eksperci NIK kontynuowali rozpoczętą w 2013 r. misję, której celem była ewaluacja rezultatów dotychczasowych działań Banku Światowego dotyczących wzmocnienia instytucjonalnego Najwyższego Organu Kontroli Iraku w zakresie metodyki kontroli zamówień publicznych oraz podejścia kontrolnego opartego na ryzyku. W tym roku eksperci NIK opracowali podręcznik kontroli opartej na analizie ryzyka oraz przeprowadzili kontrolę pilotażową na jego podstawie. Uczestniczyli również w opracowywaniu rocznych planów kontroli NOK Iraku z uwzględnieniem zapewnienia jakości kontroli.

[39] Ang. *Institutional Strengthening of the State Audit of Georgia* – GE/12/ENP/FI/15.

Bank Światowy angażuje się w prace związane z wdrożeniem w Polsce międzynarodowych standardów rachunkowości w sektorze publicznym (IPSAS[40]). W kwietniu 2014 r. w Warszawie odbyło się spotkanie na temat kierunków rozwoju sprawozdawczości sektora publicznego w Polsce, potencjalnej roli NIK w tym procesie, rozwoju profesji i edukacji w zakresie sprawozdawczości.

W czerwcu 2014 r. Bank Światowy wspólnie z Ministerstwem Spraw Zagranicznych zorganizował spotkanie w ramach upowszechniania wiedzy, z udziałem Polski i krajów Partnerstwa Wschodniego (Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy). W trakcie spotkania Prezes NIK wygłosił przemówienie na temat roli NIK w zwalczaniu korupcji. W grudniu 2014 r. zaś odbyło się w NIK spotkanie z ekspertami Banku Światowego na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego. Eksperci Banku potwierdzili słuszność rekomendacji kontroli NIK w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce. Ustalono, że NIK i Bank Światowy będą współpracować przy planowaniu przez NIK kontroli zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom oraz projektach edukacyjnych dla użytkowników i zarządców dróg.

8.2. EUROSTAT

Najwyższa Izba kontroli kontynuowała uczestnictwo w pracach prowadzonego przez EUROSTAT projektu *Harmonizacja europejskich standardów rachunkowości sektora publicznego*.

8.3. OECD

W czerwcu 2014 r. odbyło się w Paryżu organizowane prze OECD seminarium na temat zarządzania w sektorze publicznym, w którym uczestniczył przedstawiciel NIK. Najwyższa Izba kontroli kontynuowała taże prace w ramach projektu prowadzonego przez OECD wspólnie z Trybunałem Obrachunkowym Brazylii *Zarządzanie i dobre praktyki a rola kontroli w sektorze publicznym*.

8.4. Rada Europy

W maju 2014 r. odbylo się w NIK spotkanie z ekspertami Kongresu Władz Lokalnych i Samorządowych Rady Europy w związku z przygotowaniem przez Kongres cyklicznego krajowego raportu na temat rozwoju demokracji lokalnej i regionalnej.

8.5. Korpus Północno-Wschodni

Audyt Korpusu Północno-Wschodniego – jednostki operacyjnej służb Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO), zgodnie z porozumieniem zawartym w Szczecinie w 2001 r., prowadzony jest rotacyjnie przez NIK, NOK Danii i NOK Niemiec, które zmieniają się co trzy lata. Obecnie finansowym audytorem zewnętrznym dowództwa korpusu jest NOK Danii, a kolejna kadencja NIK rozpocznie się w 2019 r. (poprzednia miała miejsce w latach 2010–2012).

[40] Ang. *International Public Sector Accounting Standards.*

ROZDZIAŁ VII

Budżet Najwyższej Izby Kontroli

1. Dane ogólne
2. Dochody
3. Wydatki
4. Omówienie ważniejszych grup wydatków
5. Nieruchomości użytkowane przez NIK
6. Zamówienia publiczne udzielone przez NIK
7. Wykonanie budżetu NIK w układzie zadaniowym

VII. Budżet Najwyższej Izby Kontroli

1. Dane ogólne

NIK należy do podmiotów, w których uchwalanie budżetu podlega innym rygorom niż budżety administracji rządowej. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli projekt budżetu NIK w brzmieniu uchwalonym przez Kolegium NIK minister właściwy do spraw budżetu włącza do projektu budżetu państwa. Zmian mogą dokonać jedynie Sejm i Senat.

W 2014 r. NIK realizowała budżet w ramach części 07 – Najwyższa Izba Kontroli, dział 751 – Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa, rozdział 75101 – Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa.

Po stronie wydatków budżet został określony w ustawie budżetowej na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. w wysokości 259.885 tys. zł i był niższy o 3.000 tys. zł od kwoty uchwalonej przez Kolegium NIK w dniu 7 sierpnia 2013 roku. W porównaniu z rokiem poprzednim budżet zakładał wzrost wydatków nominalnie o 5.123 tys. zł, tj. o 2% wobec prognozowanego, średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych – 2,4%. Dochody natomiast zostały ustalone na poziomie 465 tys. zł. Ogólne dane o budżecie NIK na 2014 r. zawiera tabela nr 1.

Tabela 1. Ogólne dane o dochodach i wydatkach budżetowych NIK na 2014 r.

Lp.	Budżet NIK	Wykonanie 2013 r. (w tys. zł)	2014 r.			
			Budżet wg ustawy (w tys. zł)	Budżet po zmianach (w tys. zł)	Budżet wykonany (w tys. zł)	Wskaźnik % (6:5)
1	2	3	4	5	6	7
1.	Po stronie wydatków (w tys. zł)	253.695,3	259.885,0	259.885,0	259.767,8	99,9
2.	Po stronie dochodów (w tys. zł)	1.164,4	465,0	465,0	1.157,3	248,9

Jak wynika z powyższych danych, wydatki budżetowe zostały zrealizowane w 99,9% planowanej kwoty, a dochody budżetowe w 248,9% przyjętego planu.

W 2014 r. planowane wydatki realizowane były rytmicznie, w miarę upływu czasu, co potwierdzają dane zamieszczone w tabeli nr 2.

Tabela 2. Realizacja wydatków budżetowych NIK w 2014 r., w relacji do upływu czasu

Lp.	Stan na dzień	Wykonanie 2013 r (w tys. zł)	2014 r.			
			Plan po zmianach (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wskaźnik wykonania planu (w %)	Wskaźnik upływu czasu (w %)
1.	31 marca	67.835,4	259.885	68.058,9	26,2	25
2.	30 czerwca	128.279,0	259.885	127.325,6	49,0	50
3.	30 września	187.718,9	259.885	188.913,5	72,7	75
4.	31 grudnia	253.695,3	259.885	259.767,8	99,9	100

Nieznaczne opóźnienie w wykonaniu budżetu – w stosunku do wskaźnika upływu czasu – wystąpiło w II i III kwartale, co było związane z realizacją programu przedsięwzięć remontowo-inwestycyjnych, których termin zakończenia – zgodnie z zawartymi umowami – ustalony został na IV kwartał 2014 r.

Wydatki Najwyższej Izby Kontroli na dzień 31 grudnia 2014 r. wykonane w kwocie 259.767,8 tys. zł były niższe od kwoty określonej w planie o 117,2 tys. zł. Oszczędności wystąpiły w zakresie wydatków na zakup materiałów i wyposażenia oraz zakup usług pozostałych.

Zgodnie z zasadami obowiązującymi w sferze budżetowej, w ramach wygospodarowanych w trakcie roku wolnych środków, na podstawie decyzji Prezesa NIK, dokonywane były przeniesienia między paragrafami klasyfikacji wydatków budżetowych[1]. Przeniesienia środków wynikały z potrzeby oszczędności w jednych pozycjach planu finansowego dla pokrycia

[1] Decyzje podjęte na podstawie art. 171 ust.1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 26 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

zwiększonych bieżących potrzeb w innych pozycjach wydatków. W relacji do planu zmniejszeniu uległy m.in. wydatki z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, zakupu usług pozostałych, podróży służbowych krajowych i zagranicznych, a pozyskane środki przeznaczone zostały przede wszystkim na zakup sprzętu komputerowego. W minionym roku pula wolnych środków była zwiększana środkami pozyskiwanymi po zakończeniu postępowań przetargowych, w wyniku których wartość oferty wybranego oferenta była niższa od kwoty przeznaczonej na realizację planowanego przedsięwzięcia.

Działalność NIK w 2014 r. zamknęła się stanem należności i zobowiązań zamieszczonym w tabeli nr 3. Podkreślić należy, że w minionym roku w działalności Najwyższej Izby Kontroli nie wystąpiły zobowiązania wymagalne, a wykazane poniżej zobowiązania należą do krótkoterminowych.

Tabela 3. Należności i zobowiązania – według stanu na koniec 2014 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Delegatury (w tys. zł)	NIK w Warszawie (w tys. zł)	Ogółem (w tys. zł)
I.	Ogółem należności, w tym z tytułu:	-	48,3	48,3
1.	Bieżących rozrachunków z kontrahentami	-	3,4	3,4
2.	Kar umownych, naliczonych odsetek	-	22,2	22,2
3.	Orzeczenia – wyroki sądowe	-	22,7	22,7
II.	Ogółem zobowiązania, w tym z tytułu:	6.816,3	8.874,0	15.690,3
1.	Wynagrodzeń*	3.855,4	4.961,0	8.816,4
2.	Podatku dochodowego, podatku VAT, wpłat na PFRON i składek ZUS	2.721,5	3.577,8	6.299,3
3.	Zakupu materiałów i usług**	188,3	324,9	513,2
4.	Kosztów delegacji służbowych***	51,1	9,9	61,0
5.	Bieżących rozrachunków z pracownikami	-	0,4	0,4

* Dodatkowe wynagrodzenie roczne za 2014 r. i premie pracowników obsługi za grudzień 2014 r. wypłacone w 2015 r.
** Faktury dotyczące zakupów w 2014 r. z terminem płatności w 2015 r.
*** Poniesionych przez pracowników w 2014 r., a przedłożonych do rozliczenia w 2015 r.

Prezes NIK, będąc dysponentem części 07 budżetu państwa, przekazał na rachunki bankowe delegatur zamiejscowych 40,4% kwoty uruchomionych środków. Pozostałe 59,6% środków wykorzystano na sfinansowanie zadań realizowanych przez departamenty, biura i delegaturę w Warszawie oraz na uregulowanie płatności za zakupy centralne (integracja zamówień publicznych udzielanych na zakup sprzętu komputerowego, urządzeń technicznych, ubezpieczeń majątkowych oraz usług telekomunikacyjnych). Strukturę wydatków zrealizowanych przez jednostki organizacyjne NIK, z uwzględnieniem liczby zatrudnionych pracowników, obrazuje tabela nr 4.

Tabela 4. Wydatki budżetowe zrealizowane w 2014 r.(w podziale na NIK w Warszawie i delegatury)

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2013 r. (w tys. zł)	2014 r.				
			Budżet wg ustawy (w tys. zł)	Budżet po zmianach (w tys. zł)	Przeciętna liczba zatrudnionych	Wydatki (w tys. zł)	Wskaźnik Struktury (w %)
1.	NIK w Warszawie*	150.557,3	157.687,0	155.067,6	905,0	154.950,4	59,6
2.	Delegatury NIK	103.138,0	102.198,0	104.817,4	719,0	104.817,4	40,4
	Razem	**253.695,3**	**259.885,0**	**259.885,0**	**1.624,0**	**259.767,8**	**100,0**

* Łącznie z Delegaturą w Warszawie.

2. Dochody

Określone w ustawie budżetowej na 2014 r. dochody w wysokości 465,0 tys. zł zrealizowane zostały w kwocie 1.157,3 tys. zł, wyższej od prognozowanej o 148,9%. Na uzyskanie wysokich dochodów miały wpływ różne tytuły ujęte w pozycji „inne wpływy" wykonane w wysokości 790,0 tys. zł, które w odniesieniu do planu są prawie pięciokrotnie wyższe. Pozycja ta o charakterze zmiennym, na którą oddziaływują różne okoliczności, obejmuje wpływy m.in. z tytułu naliczonych kar umownych za niestaranne i nieterminowe wykonanie zawartych umów cywilnoprawnych (506,7 tys. zł oraz naliczone odsetki 65,7 tys. zł), wpływy odszkodowań od ubezpieczycieli (145,4 tys. zł) oraz rozliczenia finansowe z lat ubiegłych (z dostawcami oraz ZUS – w tym z tytułu zwrotu nadpłaconych składek na ubezpieczenia społeczne 44,6 tys. zł).

Stałymi źródłami dochodów, podobnie jak w latach poprzednich, były wpływy z czynszów za wynajem lokali i ze sprzedaży dwumiesięcznika „Kontrola Państwowa". Wpływy z czynszów za wynajem lokali, wyposażenia i garaży planowane w wysokości 213 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 187,4 tys. zł (w tym 97,0 tys. zł dochody z wynajmowanej powierzchni firmie prowadzącej stołówkę).

W minionym roku wysokie wpływy uzyskano ze sprzedaży usług noclegowych w Ośrodku Szkoleniowym w Goławicach z tytułu zorganizowanego wypoczynku letniego dla pracowników, podczas planowanych przerw szkoleniowych. Wysokość i strukturę dochodów planowanych i uzyskanych w 2014 r. ilustrują dane zawarte w tabeli nr 5.

Tabela 5. Dochody budżetowe planowane i zrealizowane w 2014 r.

Lp.	Wyszczególnienie – tytuł dochodów:	Wykonanie 2013 r. (w tys. zł)	2014 r.	
			Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)
1.	Czynsze za wynajem lokali, wyposażenia i garaży	174,2	213,0	187,4
2.	Sprzedaż dwumiesięcznika „Kontrola Państwowa"	8,7	9,0	7,6
3.	Sprzedaż składników majątkowych wycofanych z eksploatacji	24,4	3,0	4,0
4.	Sprzedaż usług noclegowych w Ośrodku Szkoleniowym w Goławicach i inne wpływy z usług	122,0	80,0	168,3
5.	Inne wpływy	835,1	160,0	790,0
	Razem	**1.164,4**	**465,0**	**1.157,3**

Dochody należne budżetowi państwa były pobierane i przekazywane na centralny rachunek budżetu państwa w obowiązujących terminach.

3. Wydatki

Plan finansowy wydatków NIK po zmianach został określony w wysokości 259.885,0 tys. zł i został zrealizowany w kwocie 259.767,8 tys. zł, co stanowi 99,95% planu, a w odniesieniu do wydatków poniesionych w roku poprzednim 102,4%. Wydatki planowane i zrealizowane w 2014 r. w układzie rzeczowo- finansowym ilustruje tabela nr 6.

Tabela 6. Wydatki planowane i zrealizowane w 2014 r. (w układzie rzeczowo-finansowym)

Lp.	$	Wydatki według ich rodzaju	Wykonanie 2013 r. (w tys. zł)	2014 r.			
				Budżet wg ustawy (w tys. zł)	Budżet po zmianach (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wskaźnik % (7:6)
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	3020	Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń	342,6	310,0	366,9	366,9	100,0
2.	3030	Różne wydatki na rzecz osób fizycznych	4,4	8,0	4,9	4,9	100,0
3.	4010	Wynagrodzenia osobowe pracowników	168.584,1	168.900,0	168.510,4	168.510,4	100,0
4.	4040	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	11.941,1	12.600,0	12.065,7	12.065,7	100,0
5.	4110	Składki na ubezpieczenia społeczne	26.085,4	26.717,0	26.391,5	26.391,5	100,0
6.	4120	Składki na Fundusz Pracy	2.973,3	3.165,0	3.003,5	3.003,5	100,0

Lp.	$	Wydatki według ich rodzaju	Wykonanie 2013 r. (w tys. zł)	2014 r.			
				Budżet wg ustawy (w tys. zł)	Budżet po zmianach (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wskaźnik % (7:6)
7.	4140	Wpłaty na PFRON	874,8	-	923,9	923,9	100,0
8.	4170	Wynagrodzenia bezosobowe	1.111,6	1.625,0	1.158,8	1.158,8	100,0
9.	4210	Zakup materiałów i wyposażenia	5.005,5	4.376.0	6.858,5	6.808,7	99,3
10.	4220	Zakup środków żywności	197,9	260,0	156,1	156,1	100,0
11.	4260	Zakup energii	2.438,4	2.656,0	2.515,4	2.515,4	100,0
12.	4270	Zakup usług remontowych	7.779,2	8.759,0	8.919,4	8.919,4	100,0
13.	4280	Zakup usług zdrowotnych	44,9	64,0	40,5	40,5	100,0
14.	4300	Zakup usług pozostałych	6.411,8	7.676,0	7.285,1	7.217,7	99,1
15.	4340	Zakup usług remontowo-konserwatorskich dotyczących obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych	450,9	377,0	544,7	544,7	100,0
16.	4350	Zakup usług dostępu do sieci Internet	1.583,5	527,0	540,1	540,1	100,0
17.	4360	Opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych świadczonych w ruchomej publicznej sieci telefonicznej	492,4	484,0	440,9	440,9	100,0
18.	4370	Opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych świadczonych w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej	143,7	187,0	126,5	126,5	100,0
19.	4380	Zakup usług obejmujących tłumaczenia	56,0	64,0	43,5	43,5	100,0
20.	4390	Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii	127,0	239,0	310,8	310,8	100,0
21.	4400	Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe	159,9	123,0	127,6	127,6	100,0
22.	4410	Podróże służbowe krajowe	5.460,1	6.011,0	5.571,7	5.571,7	100,0
23.	4420	Podróże służbowe zagraniczne	768,0	1.165,0	662,5	662,5	100,0
24.	4430	Różne opłaty i składki	238,6	326,0	222,1	222,1	100,0
25.	4440	Odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych	1.938,4	2.069,0	1.973,0	1.973,0	100,0
26.	4480	Podatek od nieruchomości	363,8	378,0	389,0	389,0	100,0
27.	4510	Opłaty na rzecz budżetu państwa	3,1	3,0	1,0	1,0	100,0
28.	4520	Opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego	58,8	145,0	105,4	105,4	100,0
29.	4530	Podatek od towarów i usług (VAT)	-	-	0,4	0,4	100,0
30.	4540	Składki do organizacji międzynarodowych	16,1	17,0	16,3	16,3	100,0
31.	4570	Odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat	-	-	1,6	1,6	100,0
32.	4580	Pozostałe odsetki	24,7	-	-	-	-
33.	4610	Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego	4,8	-	8,1	8,1	100,0
34.	4700	Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej	1.118,9	1.487,0	1.187,2	1.187,2	100,0
35.	6050	Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	2.727,4	2.885,0	2.962,5	2.962,5	100,0
36.	6060	Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	4.144,5	6.282,0	6.287,6	6.287,6	100,0
37.	6580	Wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych	19,7	-	161,9	161,9	100,0
		Razem	**253.695,3**	**259.885,0**	**259.885,0**	**259.767,8**	**99,9**

W stosunku do ustawy budżetowej miał miejsce wzrost wydatków m.in. z tytułu:

- **zakupu materiałów i wyposażenia o 2.432,5 tys. zł,** który dotyczył zwiększonych potrzeb zarówno NIK w Warszawie, jak i terenowych jednostek organizacyjnych. Zwiększone potrzeby wystąpiły w zakresie zakupu sprzętu komputerowego oraz mebli biurowych. Dofinansowania wymagał także zakup paliwa do środków transportu oraz materiałów niezbędnych do współpracy międzynarodowej;

- **zakupu usług remontowo-konserwatorskich dotyczących obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu NIK o 167,7 tys. zł oraz o 160,4 tys. zł z tytułu zakupu usług remontowych** z przeznaczeniem na wykonanie prac remontowych w siedzibach jednostek organizacyjnych, a także na naprawy i konserwacje środków transportu.
  W trakcie realizacji budżetu w zakresie działalności remontowej zaistniała pilna potrzeba wykonania m.in.:
  - wymiany rur spustowych z remontem elewacji w Delegaturze NIK w Lublinie;
  - robót uzupełniających przy remoncie elewacji budynku A NIK w Warszawie, polegających na rozbiórce rampy i wykonaniu nowej elewacji od strony ul. Krzywickiego;
  - remontu wejścia z holem do budynku B NIK w Warszawie,
  - naprawy rynien, malowania ogrodzenia, naprawy okna dachowego w Delegaturze NIK w Bydgoszczy;
  - remontu pokoi biurowych na II i III piętrze w budynku A NIK w Warszawie;
  - naprawy ogrodzenia w Ośrodku Szkoleniowym w Goławicach;
  - dostosowania rozmieszczenia elektrycznych systemów bezpieczeństwa do istniejącego układu pomieszczeń na strychu w budynku A NIK w Warszawie;
- **wydatków majątkowych, które zostały zwiększone o 245 tys. zł**, z tego 161,9 tys. zł przeznaczono na wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu NIK. W trakcie roku budżetowego wprowadzono do realizacji w obiektach zabytkowych następujące zadania:
  - modernizacja systemu klimatyzacji w budynku Delegatury NIK w Olsztynie;
  - doprowadzenie i modernizacja systemu klimatyzacji w pomieszczeniach biurowych w Delegaturze NIK w Opolu;
  - zwiększenie i modernizacja przyłączeniowej mocy elektrycznej w siedzibie Delegatury NIK w Opolu;
  - roboty inwestycyjne wewnątrz budynku w Delegaturze NIK w Olsztynie;
  - modernizacja łazienek w Delegaturze NIK w Szczecinie.

Źródłem sfinansowania wymienionych wydatków były wygospodarowane środki w takich pozycjach jak: wynagrodzenia bezosobowe – 466,2 tys. zł, zakup usług pozostałych – 458,3 tys. zł, zakup energii – 140,6 tys. zł, zakup środków żywności – 103, 9 tys. zł oraz różne opłaty i składki – 103,9 tys. zł.

Strukturę wydatków zrealizowanych w 2014 r. w porównaniu z rokiem poprzednim obrazują dane liczbowe zawarte w tabeli nr 7.

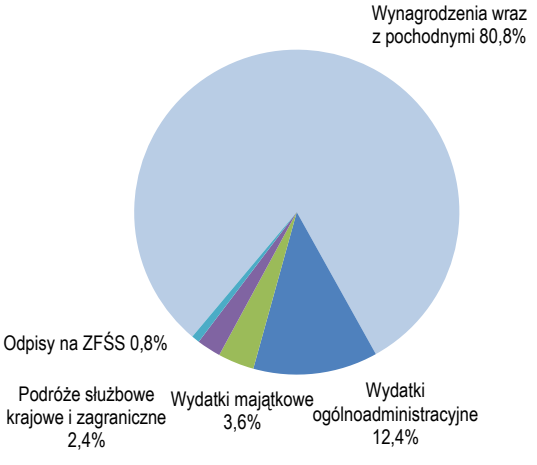
Tabela 7. Wydatki (w układzie rzeczowo-finansowym) zrealizowane w latach 2013–2014

Lp.	Wyszczególnienie – struktura wydatków	Wykonanie w 2013 r.		Plan wg ustawy 2014 r. (w tys. zł)	Plan po zmianach 2014 r. (w tys. zł)	Wykonanie w 2014 r.		Wskaźnik % (7:3)
		(w tys. zł)	Wskaźnik struktury (w %)			(w tys. zł)	Wskaźnik struktury (w %)	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Wynagrodzenia osobowe	168.584,1	66,5	168.900,0	168.510,4	168.510,4	64,9	100,0
2.	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	11.941,1	4,7	12.600,0	12.065,7	12.065,7	4,6	101,0
3.	Pochodne od wynagrodzeń	29.058,7	11,4	29.882,0	29.395,0	29.395,0	11,3	101,2
	Razem: poz. 1–3	**209.583,9**	**82,6**	**211.382**	**209.971,1**	**209.971,1*)**	**80,8**	**100,2**
4.	Wydatki ogólnoadministracyjne	29.053,3	11,5	30.091	32.294,7	32.177,5	12,4	110,8
5.	Podróże służbowe krajowe i zagraniczne	6.228,1	2,4	7.176	6.234,2	6.234,2	2,4	100,1
6.	Wydatki majątkowe	6.891,6	2,7	9.167,0	9.412,0	9.412,0	3,6	136,6
7.	Odpisy na ZFŚS	1.938,4	0,8	2.069,0	1.973,0	1.973,0	0,8	101,8
	Razem	**253.695,3**	**100,0**	**259.885,0**	**259.885,0**	**259.767,8**	**100,0**	**102,4**

*) Niższe wykonanie w stosunku do ustawy budżetowej o 1 410,9 tys. zł dotyczy wynagrodzeń w kwocie 923,9 tys. zł, która została przeniesiona na wpłatę na PFRON, oraz oszczędności z tytułu opłacenia składek na ZUS i FP w wysokości 487 tys. zł, które stanowiły źródło finansowania wydatków innych pozycji planu.

Ukształtowana struktura wydatków jest pochodną realizowanych przez NIK funkcji „Zarządzanie państwem" i „Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna", co zostało omówione w części opisowej realizacji budżetu w układzie zadaniowym. W strukturze wydatków 2014 r. największy udział stanowią wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 80,8%. Wydatki ogólnoadministracyjne (zabezpieczenie i utrzymanie w sprawności technicznej budynków, pomieszczeń, sprzętu i wyposażenia) stanowiły 12,4%, wydatki majątkowe – 3,6%, podróże służbowe krajowe i zagraniczne – 2,4% a obligatoryjny odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych – 0,8%. Strukturę wydatków budżetowych zrealizowanych w 2014 r. ilustruje diagram nr 1.

Diagram 1. Struktura wydatków budżetowych Izby w 2014 r.



4. Omówienie ważniejszych grup wydatków

Wynagrodzenia

Wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników określone w ustawie budżetowej w wysokości 168.900,0 tys. zł zostały wykorzystane w kwocie 168.510,4 tys. zł, tj. w 99,8%. Różnicę w kwocie 389,6 tys. zł wraz z niewykorzystanymi środkami na wypłatę dodatkowego wynagrodzenia rocznego w wysokości 534,3 tys. zł przeniesiono na § 4140 Wpłaty na PFRON.

Wielkość i strukturę wydatków sfinansowanych w 2014 r. z funduszu wynagrodzeń ilustruje tabela nr 8.

Tabela 8. Ogólne dane o wykorzystaniu funduszu wynagrodzeń w 2014 r. w porównaniu z wykonaniem w 2013 r.

Lp.	Wyszczególnienie	w tys. zł			Wskaźnik % (5:3)	Wskaźnik % (5:4)
		Wykonanie 2013 r.	Plan 2014 r.	Wykonanie 2014 r.		
1	2	3	4	5	6	7
I.	Wynagrodzenia osobowe pracowników w tym:	168.584,1	168.510,4	168.510,4	99,9	100,0
1.	Wynagrodzenia z umów o pracę	147.689,3	151.102,5	151.102,5	102,3	100,0
2.	Nagrody	15.437,1	12.763,7	12.763,7	82,7	100,0
3.	Nagrody jubileuszowe	3.905,4	3.385,0	3.385,0	86,7	100,0
4.	Odprawy emerytalne	1.552,3	1.259,2	1.259,2	81,1	100,0
II.	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	11.941,1	12.065,7	12.065,7	101,0	100,0

Średnie miesięczne wynagrodzenie w przeliczeniu na jeden etat wynosiło w 2014 r. 8.647 zł, a z uwzględnieniem dodatkowego wynagrodzenia rocznego 9.266 zł i w stosunku do roku poprzedniego było niższe odpowiednio o 181 zł i 188 zł.

W roku 2014 wydatki z tytułu wypłaty wynagrodzenia z umów o pracę były wyższe w stosunku do roku poprzedniego o 3.413,2 tys. zł, co było konsekwencją m.in. rozstrzygniętych konkursów na stanowiska dyrektorów i wicedyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych, ustawowego zadania wynikającego z art. 69 e ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 23 grudnia 1994 roku. W wyniku mianowania wyłonionych w konkursach nowych dyrektorów i wicedyrektorów wydatki na wynagrodzenia są wyższe w skali roku o 1.098 tys. zł. Na zwiększenie wydatków w tej pozycji wynagrodzeń wpłynął także wzrost przeciętnego zatrudnienia o 32 etaty w ramach wykorzystania posiadanych wakatów. Sfinansowanie tych wydatków nastąpiło poprzez zmianę struktury wypłacanego wynagrodzenia, zmniejszając przede wszystkim środki na wypłatę nagród.

Poza wypłatami środków pochodzących z budżetu państwa pracownikom wypłacano także świadczenia rozliczane w ciężar składek ubezpieczeniowych ZUS w kwocie 3.721,3 tys. zł (z tytułu zasiłków chorobowych, opiekuńczych i macierzyńskich).

Dodatkowe wynagrodzenie roczne

Na podstawie przepisów ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników sfery budżetowej (Dz.U. z 2013 r., poz. 1144, tekst jedn.) pracownikom wypłacono dodatkowe wynagrodzenie w wysokości 12.065,7 tys. zł. Wydatki z tego tytułu naliczono zgodnie z postanowieniami ww. ustawy w wysokości 8,5% rocznego wynagrodzenia wypłaconego pracownikowi za czas efektywnie przepracowany w roku poprzedzającym rok budżetowy. Założone w planie finansowym na ten cel wydatki w wysokości 12.600 tys. zł nie zostały wykorzystane w wysokości 534,3 tys. zł, która to kwota na podstawie decyzji Prezesa NIK została przeniesiona do wynagrodzeń osobowych pracowników, nie powodując skutków finansowych w następnym roku budżetowym.

Pochodne od wynagrodzeń

Podstawę do naliczenia składek z tytułu ubezpieczeń społecznych, zgodnie z przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stanowiły wydatki z tytułu: wynagrodzeń osobowych (z wyłączeniem nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych), dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz wynagrodzeń wypłacanych z tytułu umów – zleceń i umów o dzieło. Wysokość składek planowanych i odprowadzonych z tych tytułów obrazuje tabela nr 9.

Tabela 9. Ogólne dane o planowanych i odprowadzonych w 2014 r. składkach na ubezpieczenia społeczne i na Fundusz Pracy

Lp.	Wyszczególnienie	Plan wg ustawy (w tys. zł)	Plan po zmianach (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wskaźnik % (5:3)	Wskaźnik % (5:4)
1	2	3	4	5	6	7
1.	Składki na ubezpieczenia społeczne	26.717,0	26.391,5	26.391,5	98,8	100,0
2.	Składka na Fundusz Pracy	3.165,0	3.003,5	3.003,5	94,9	100,0
	Razem	**29.882,0**	**29.395,0**	**29.395,0**	**98,4**	**100,0**

Składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy były naliczane zgodnie z obowiązującymi przepisami, a ich równowartość odprowadzano na rachunek ZUS.

Wydatki z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne stanowiły 10,2% wydatków budżetowych i były niższe od wydatków określonych w ustawie budżetowej o 325,5 tys. zł, a ustawowo ustalone stawki na ubezpieczenia społeczne w wysokości 17,19% podstawy wymiaru zostały wykonane w wysokości 14,62%. Odnosząc te wydatki poniesione w roku 2014 do wydatków poprzedniego roku, były one wyższe o 306,1 tys. zł. Bezpośredni wpływ na uzyskane wyniki miała struktura przychodów pracowników, która przyczyniała się do wcześniejszego w stosunku do założeń nienaliczania składki emerytalno-rentowej.

Wydatki na Fundusz Pracy stanowiły 1,1% wydatków budżetowych i w odniesieniu do wielkości przyjętej w ustawie budżetowej były niższe o 161,5 tys. zł. Wskaźnik opłacenia składki na Fundusz Pracy obowiązujący w wysokości 2,45% został wykonany w wysokości niższej od ustawowo ustalonej o 0,79 punktu procentowego (1,66%), co wynikało z udziału w strukturze zatrudnienia osób w wieku uprawniającym do zwolnienia z opłacania składek. W odniesieniu zaś do wydatków poprzedniego roku wskaźnik opłacenia składki jest wyższy o 0,01 punktu procentowego, co wskazuje, że dokonany w roku 2014 nabór nowych pracowników wpłynął na zwiększenie liczby osób, od wynagrodzenia których nalicza się składkę w ustawowej wysokości.

Wydatki ogólnoadministracyjne

Wydatki ogólnoadministracyjne stanowiły w 2014 r. 12,4% budżetu NIK. Środki przeznaczone na ten cel w kwocie 32.177,5 tys. zł były wyższe od założonych w ustawie budżetowej o 2.086,5 tys. zł. Ważniejsze pozycje wydatków ogólnoadministracyjnych przedstawiono w tabeli nr 10.

Tabela 10. Struktura wydatków ogólnoadministracyjnych zrealizowanych w latach 2013–2014

Lp.	Ważniejsze pozycje wydatków ogólnoadministracyjnych	Wykonanie w 2013 r.		Plan wg ustawy 2014 r. (w tys. zł)	Plan po zmianach 2014 r. (w tys. zł)	Wykonanie w 2014 r.	
		(w tys. zł)	Wskaźnik struktury (w %)			(w tys. zł)	Wskaźnik struktury (w %)
1.	Materiały i sprzęt biurowy	1.900,5	6,5	1.155,7	3.875,1	3.869,9	12,0
2.	Materiały i części komputerowe	645,2	2,2	750,8	504,0	502,6	1,6
3.	Materiały gospodarcze	576,1	2,0	559,8	561,2	552,3	1,7
4.	Paliwo samochodowe i części zamienne	730,5	2,5	751,6	812,5	808,3	2,5
5.	Prenumerata prasy, książek	355,5	1,2	387,2	352,2	342,8	1,1
6.	Dostawy energii (elektryczna, cieplna, woda)	2.438,4	8,4	2.656,0	2.515,4	2.515,4	7,8
7.	Usługi remontowe	8.230,1	28,3	9.136,0	9.464,1	9.464,1	29,4
8.	Usługi telekomunikacyjne (telef. komórkowa i stacjonarna)	636,1	2,2	671,0	567,4	567,4	1,8
9.	Pozostałe usługi (monitoring. drukarskie, komunalne itp.)	3.039,6	10,5	3.532,1	3.491,4	3.423,9	10,6
10.	Usługi dostępu do sieci WAN i Internetu	1.583,5	5,5	527,0	540,1	540,1	1,7
11.	Wydatki na szkolenia	1.118,9	3,9	1.487,0	1.187,2	1.187,2	3,7
12.	Wynagrodzenia bezosobowe	1.111,6	3,8	1.625,0	1.158,8	1.158,8	3,6
13.	Usługi informatyczne	3.237,3	11,1	3.906,3	3.656,5	3.656,5	11,4
14.	Obsługa delegacji zagranicznych i tłumaczenia	190,9	0,7	301,5	180,7	180,7	0,6
15.	Ubezpieczenia majątkowe i samochodowe	225,1	0,8	305,0	211,9	211,9	0,6
16.	Wpłaty na PFRON	874,8	3,0	-	923,9	923,9	2,9
17.	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	347,0	1,2	318,0	371,8	371,8	1,1
18.	Pozostałe*	1.812,2	6,2	2.021,0	1.920,5	1.899,9	5,9
	Razem	**29.053,3**	**100,0**	**30.091,0**	**32.294,7**	**32.177,5**	**100,0**

* M.in. składka do organizacji międzynarodowych, podatki, opłaty.

Największy udział w wydatkach ogólnoadministracyjnych miały nakłady na usługi remontowe w wysokości 9.464,1 tys. zł. Następną pod względem wielkości pozycję w wydatkach ogólnoadministracyjnych (3.869,9 tys. zł, tj. 12,0%) stanowiły zakupy materiałów i sprzętu biurowego. Kolejnymi pozycjami w tej grupie były usługi informatyczne (11,4%) i pozostałe usługi (10,6%). Pozostałe pozycje wydatków stanowią w strukturze udział od 0,6% do 7,8%. Strukturę wydatków na działalność remontową ilustrują dane w tabeli nr 11.

Tabela 11. Struktura zrealizowanych w 2014 r. wydatków na roboty remontowo-budowlane i konserwacyjne

Lp.	Wyszczególnienie	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)
I.	Prace remontowo-budowlane	7.560,8	79,9
1.	NIK w Warszawie	6.988,5	73,8
1.1.	Remont elewacji budynku A	3.265,4	34,5
1.2.	Roboty remontowe w korytarzach w budynku A	2.421,1	25,6
1.3.	Remont pomieszczeń biurowych i socjalnych	636,6	6,7
1.4.	Remont wejścia z holem budynek B	240,7	2,6
1.5.	Wykonanie izolacji ścian piwnicznych w budynkach A i B	88,6	0,9
1.6.	Remont samoczynnego załączania rezerwy zasilania elektrycznego w Ośrodku Szkoleniowym NIK w Goławicach	58,8	0,6
1.7.	Czyszczenie elewacji w budynku hotelowym w Ośrodku Szkoleniowym NIK w Goławicach	58,3	0,6
1.8.	Pozostałe roboty remontowe	219,0	2,3
2.	Delegatury NIK	572,3	6,1
II.	Naprawy i konserwacja sprzętu i środków transportu	1.358,6	14,3
III.	Usługi remontowo-konserwatorskie budynków zabytkowych	544,7	5,8
	Razem	**9.464,1**	**100,0**

Na wykonanie robót remontowo-budowlanych, konserwacyjnych i konserwatorskich w roku 2014 przeznaczone zostały środki w wysokości 9.464,1 tys. zł, z tego w NIK w Warszawie 8.132,5 tys. zł, a w jednostkach terenowych 1.331,6 tys. zł.

W minionym roku do ważniejszych wykonanych prac należy remont elewacji i korytarzy w NIK w Warszawie, które jako kontynuowane zadania z roku poprzedniego pochłonęły środki w wysokości 5.686.5 tys. zł, tj. 60,1% ogólnej kwoty środków przeznaczonych na działalność remontową w NIK. W terenowych jednostkach organizacyjnych wykonano szereg prac, m.in.:

- roboty remontowe budynku Delegatury NIK w Olsztynie o wartości 506,7 tys. zł;
- remont instalacji Z.W. i C.C.W. w Delegaturze NIK w Bydgoszczy o wartości 170,9 tys. zł;
- remont tarasu i schodów wejściowych, naprawa fug słupków ogrodzenia, naprawa pokrycia dachowego, remont pomieszczeń przyległych do tarasu w Delegaturze NIK w Łodzi o wartości 128,9 tys. zł.

Ponadto w budynkach NIK w Warszawie oraz siedzibach delegatur wykonano inne roboty budowlane wpływające na poprawę infrastruktury technicznej budynków oraz utrzymanie w należytym stanie majątku Skarbu Państwa. Nakłady na remonty budynków będących w trwałym zarządzie NIK w latach 2013–2014 przedstawiono w tabeli nr 12.

Tabela 12. Nakłady na remonty budynków w latach 2013–2014

Lp.	Wyszczególnienie – obiekty administrowane przez	w tys. zł	
		2013 r.	2014 r.
1.	NIK w Warszawie*	5.981,7	6.988,5
2.	Delegatury	1.007,1	1.117,0
	Razem	**6.988,8**	**8.105,5**

* Łącznie z Delegaturą w Warszawie.

Podróże służbowe krajowe i zagraniczne

Środki budżetowe wydatkowane na podróże służbowe należą w Najwyższej Izbie Kontroli do wydatków bezpośrednio związanych z realizacją zadań ustawowych. Wydatki określone na ten cel w ustawie budżetowej w wysokości 7.176,0 tys. zł zostały wykonane w kwocie 6.234,2 tys. zł, tj. w 86,9% i stanowiły 2,4% ogólnego budżetu NIK. Informacje obrazujące wyniki procesu finansowania wydatków na podróże służbowe w podziale na krajowe i zagraniczne zamieszczono w tabeli nr 13.

Tabela 13. Wydatki na podróże służbowe planowane i poniesione w latach 2013–2014

Lp.	Wyszczególnienie	2013 r.	2014 r.			Wskaźnik % (6:5)	Wskaźnik % (6:3)
		Wykonanie (w tys. zł)	Plan wg ustawy (w tys. zł)	Plan po zmianach (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)		
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Podróże służbowe krajowe	5.460,1	6.011,0	5.571,7	5.571,7	100,0	102,0
2.	Podróże służbowe zagraniczne	768,0	1.165,0	662,5	662,5	100,0	86,2
	Razem	**6.228,1**	**7.176,0**	**6.234,2**	**6.234,2**	**100,0**	**100,1**

Wydatki na podróże służbowe w stosunku do poprzedniego roku wzrosły o 6,1 tys. zł, (tj. o 0,1%), z tego wydatki na podróże służbowe krajowe zwiększyły się o 111,6 tys. zł (tj. o 2%), a na podróże służbowe zagraniczne zmniejszyły się o 105,5 tys. zł (tj. o 13,8%).

Podróże służbowe krajowe

Wydatki związane z delegacjami służbowymi na terenie kraju były realizowane zgodnie z zasadami ustalania należności przysługujących pracownikom zatrudnionym w państwowej jednostce sfery budżetowej. Strukturę wydatków poniesionych w latach 2013–2014 r. na podróże służbowe krajowe ilustrują dane zawarte w tabeli nr 14.

Tabela 14. Struktura wydatków na podróże służbowe krajowe poniesionych w latach 2013–2014

Lp.	Rodzaje wydatków	2013 r.		2014 r.	
		Zrealizowane wydatki (w tys. zł)	Struktura (w %)	Zrealizowane wydatki (w tys. zł)	Struktura (w %)
1.	Diety	779,6	14,3	818,4	14,7
2.	Noclegi	1.336,3	24,5	1.403,8	25,2
3.	Przejazdy	3.344,2	61,2	3.349,5	60,1
	Razem	**5.460,1**	**100,0**	**5.571,7**	**100,0**

Zwiększenie wydatków na podróże służbowe krajowe o 111,6 tys. zł wynika ze specyfiki kontroli oraz usytuowania jednostek kontrolowanych, które wpłynęły także na kształt struktury tych wydatków.

Wysokość zrealizowanych wydatków była wynikową indywidualnie analizowanych wniosków wyjazdowych opatrzonych rachunkiem ekonomicznym z uwzględnieniem okoliczności i uwarunkowań podróży.

W tabeli nr 15 przedstawiono dane o poniesionych w 2014 r. wydatkach na podróże służbowe krajowe w podziale na delegatury i NIK w Warszawie.

Tabela 15. Wydatki na podróże służbowe krajowe poniesione w 2014 r.

Lp.	Wyszczególnienie – jednostka organizacyjna	w tys. zł			
		Przejazdy	Diety	Noclegi	Razem
1.	NIK w Warszawie*	493,3	170,2	654,9	1.318,4
2.	Delegatury NIK razem	2.856,2	648,2	748,9	4.253,3
	Razem	**3.349,5**	**818,4**	**1.403,8**	**5.571,7**

* Łącznie z Delegaturą w Warszawie.

Na pokrycie wydatków związanych z podróżami krajowymi przeznaczono w minionym roku 5.571,7 tys. zł. Wydatki te były wyższe od poniesionych w poprzednim roku o 111,6 tys. zł, (tj. o 2,0%), z tego w delegaturach wyższe o 92,0 tys. zł, a w NIK w Warszawie o 19,6 tys. zł.

Podróże służbowe zagraniczne

Wydatki z tytułu zagranicznych podróży służbowych były realizowane według ogólnych zasad ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej jednostce sfery budżetowej podczas pobytu poza granicami kraju. Wydatki te wyniosły 662,5 tys. zł i w porównaniu z 2013 r. zmniejszyły się o 105,5 tys. zł, tj. o 13,8%. Strukturę wydatków z tytułu podróży służbowych zagranicznych ilustrują dane zawarte w tabeli nr 16.

Tabela 16. Struktura wydatków na zagraniczne podróże służbowe poniesionych w latach 2013–2014

Lp.	Rodzaje wydatków	2013 r.		2014 r.	
		Zrealizowane wydatki (w tys. zł)	Struktura (w %)	Zrealizowane wydatki (w tys. zł)	Struktura (w %)
1.	Kontrola polskich przedstawicielstw zagranicznych	94,7	12,3	96,3	14,5
2.	Udział w przedsięwzięciach EUROSAI i INTOSAI oraz w pracach ich grup roboczych. Współpraca bilateralna i wielostronna z innymi najwyższymi organami kontroli oraz organizacjami międzynarodowymi, w tym kontrole równoległe	673,3	87,7	566,2	85,5
	Razem	**768,0**	**100,0**	**662,5**	**100,0**

W porównaniu z rokiem 2013 wydatki w tej grupie spadły ogółem o 105,5 tys. zł (13,7%), a zagraniczne podróże służbowe pracowników związane ze współpracą międzynarodową NIK (w ramach organizacji międzynarodowych zrzeszających najwyższe organy kontroli oraz w ramach bilateralnych i wielostronnych przedsięwzięć realizowanych z najwyższymi organami kontroli innych krajów) kosztowały w 2014 r. o 107,1 tys. zł mniej (spadek o 15,9%) niż w roku poprzednim.

Na wyjazdy związane z procesem kontroli wydatkowano środki w wysokości 96,3 tys. zł. Podczas trzech wyjazdów przeprowadzone zostały kontrole w wydziałach konsularnych ambasad RP w Berlinie, Dublinie i Londynie nt. „Wykonanie zadań w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą ukierunkowanych na podtrzymywanie więzi z krajem i wspomaganie migracji powrotnych".

W minionym roku kontrolerzy NIK przeprowadzili audyt sprawozdania finansowego Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN). Zadaniem Najwyższej Izby Kontroli pełniącej funkcję audytora zewnętrznego przez trzy lata jest zbadanie prawidłowości sprawozdań finansowych CERN oraz jej Funduszu Emerytalnego. Koszty podróży służbowych pracowników NIK wykonujących to zadanie pokrywane są w całości z budżetu CERN.

Kolejnym obszarem działalności ekspertów NIK rozpoczętym w roku 2014 jest udział w projekcie współpracy bliźniaczej „Wzmocnienie instytucjonalne Urzędu Kontroli Państwowej Gruzji". Koszty podróży służbowych pracowników NIK wykonujących to zadanie pokrywane są w całości ze środków UE, przeznaczonych przez Komisję Europejską na realizację tego projektu.

Wydatki z tytułu prowadzonego audytu sprawozdania finansowego CERN oraz udziału w projekcie współpracy bliźniaczej nie obciążały budżetu NIK.

Wydatki majątkowe

Środki na wydatki majątkowe zaplanowane w wysokości 9.412,0 tys. zł zostały wykorzystane w 100 %. Na zakup gotowych składników majątkowych wydatkowano 6.287,6 tys. zł, tj. 66,8% ogółu wydatków majątkowych, w tym zakup sprzętu komputerowego – 49,5%. Kwotę 3.124,4 tys. zł, tj. 33,2% wydatków, przeznaczono na sfinansowanie prac adaptacyjno-modernizacyjnych. Wielkość i strukturę środków wykorzystanych w 2014 r. na wydatki majątkowe ilustruje tabela nr 17.

Tabela 17. Struktura wydatków majątkowych w 2014 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki (w tys. zł)	Struktura (w %)
I.	Zakup gotowych składników majątkowych, w tym:	6.287,6	66,8
1.	Sprzęt komputerowy	4.667,2	49,5
1.1.	– komputery przenośne	1.697,3	18,0
1.2.	– urządzenia – sieć LAN	1.287,9	13,7
1.3.	– serwery i macierze	601,6	6,4
1.4.	– skanery produkcyjne	514,4	5,4
1.5.	– urządzenia systemów zabezpieczeń	243,8	2,6
1.6.	– komputery stacjonarne dla stacji roboczych	169,7	1,8
1.7.	– UPS-y	35,0	0,4
1.8.	– pozostały sprzęt komputerowy	117,5	1,2
2.	Urządzenia techniczne	354,1	3,8
2.1.	– projektory multimedialne	127,5	1,4
2.2.	– terminale wideokonferencyjne i telewizory	103,4	1,1
2.3.	– urządzenia wielofunkcyjne	76,8	0,8
2.4.	– system archiwizacji multimediów	33,2	0,4
2.5.	– pozostałe urządzenia	13,2	0,1
3.	Transport	257,8	2,7
3.1.	– samochód osobowy	150,3	1,6
3.2.	– samochód bankowóz	107,5	1,1
4.	Wyposażenie	382,0	4,1
4.1.	– urządzenia wielofunkcyjne	141,4	1,5
4.2.	– sprzęt fotograficzny i audio-wideo	129,8	1,4
4.3.	– pozostałe wyposażenie	110,8	1,2
5.	Wartości niematerialne i prawne	626,5	6,7
5.1.	– ZDIS	451,4	4,8
5.2.	– prawa autorskie	92,0	1,0
5.3.	– oprogramowanie do zabezpieczenia	47,1	0,5
5.4.	– pozostałe oprogramowanie	36,0	0,4
II.	Nakłady na adaptację i modernizację obiektów NIK, w tym:	3.124,4	33,2
1.	System BMS, sieci WLAN i LAN, instalacje DSO, hydrantowe, monitoringu oraz instalacji elewacji (NIK w Warszawie, Delegatura w Kielcach)	1.868,2	19,9
2.	Systemy zapewniające wzrost bezpieczeństwa obiektu i osób w NIK w Warszawie	405,3	4,3
3.	Wentylacja i klimatyzacja (NIK w Warszawie, delegatury w Kielcach, Olsztynie i Opolu)	397,5	4,2
4.	Inne nakłady (NIK w Warszawie, delegatury w Gdańsku, Katowicach, Olsztynie, Opolu, Poznaniu i Rzeszowie i Szczecinie)	453,4	4,8
	Razem	**9.412,0**	**100,0**

W 2014 r. wycofano z eksploatacji środki trwałe o wartości 3.330,1 tys. zł, w tym głównie zbędny sprzęt komputerowy, który nie spełniał standardów technicznych systemów eksploatowanych w NIK, oraz sprzęt uszkodzony w stopniu niepozwalającym na uzasadnioną ekonomicznie naprawę. Z użytkowania wycofano także środki transportu oraz niesprawne i zniszczone składniki wyposażenia pomieszczeń biurowych. Wycofane z eksploatacji środki trwałe o wartości 692,9 tys. zł, w tym przede wszystkim sprzęt komputerowy, zostały przekazane do placówek szkolno-wychowawczych oraz jednostek Policji.

Strukturę zmniejszeń majątku trwałego NIK w 2014 r. ilustrują dane zamieszczone w tabeli nr 18.

Tabela 18. Zmniejszenia wartości środków trwałych w 2014 r. (według ich rodzaju)

Lp.	Wyszczególnienie	Wartość wycofanych środków trwałych (w tys. zł)	Wskaźnik struktury (w %)
1.	Maszyny i urządzenia techniczne	2.497,6	75,0
1.1.	– w tym: sprzęt komputerowy	2.124,5	63,8
2.	Środki trwałe sklasyfikowane w pozostałych grupach	832,5	25,0
	Razem	**3.330,1**	**100,0**

Odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych

Środki budżetowe przeznaczone na ten cel w wysokości 1.973,0 tys. zł odpisane zostały na Fundusz zgodnie z przepisami ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych. Środki z odpisu były odprowadzane w terminach wymaganych ww. ustawą na wyodrębniony rachunek bankowy i wykorzystywane zgodnie z obowiązującym regulaminem. Odpis na Fundusz, w przeliczeniu na jednego zatrudnionego, wyniósł 1.093,93 zł [2].

Podział środków Funduszu między jednostki organizacyjne NIK dokonany został proporcjonalnie do przeciętnej, planowanej liczby zatrudnionych pracowników i emerytów objętych opieką socjalną. Pod koniec roku kwota odpisu skorygowana została do faktycznej przeciętnej liczby osób zatrudnionych w poszczególnych jednostkach organizacyjnych NIK. W kwotach zbiorczych ich udział był następujący: NIK w Warszawie – 1.092,7 tys. zł, tj. 55,4%, delegatury – 880,3 tys. zł, tj. 44,6%.

Środki Funduszu stanowiły źródło dopłat do wczasów pracowników, kolonii, zimowisk i obozów dla dzieci pracowników, finansowania działalności kulturalno-oświatowej, sportowej i rekreacyjnej oraz pomocy rzeczowej i finansowej dla pracowników i emerytów.

Uwagi końcowe

Finansowanie zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne w 2014 r. przebiegało na podstawie założonego harmonogramu wydatków budżetowych, proporcjonalnie do upływu czasu i było w sposób ciągły monitorowane. Wydatki dokonywane były w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, umożliwiając terminową realizację zadań, w kwotach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Zrealizowane dochody budżetowe zostały przekazane na rachunek budżetu państwa zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

5. Nieruchomości użytkowane przez NIK

Według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. jednostki organizacyjne NIK użytkowały 19 nieruchomości (budynków lub ich części) stanowiących własność Skarbu Państwa i pozostających w trwałym zarządzie NIK. W okresie sprawozdawczym nie nastąpiły żadne zmiany w stanie posiadania.

Dodatkowo Centrala NIK posiada 16 mieszkań służbowych na terenie Warszawy, stanowiących własność Skarbu Państwa, w trwałym zarządzie NIK. Dane o tych nieruchomościach zawiera tabela nr 19.

[2] Wyliczony został wskaźnikiem 37,5% od przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w II półroczu 2010 r., wynoszącego 2.917,14 zł.

Tabela 19. Nieruchomości użytkowane przez NIK (stan na 31 grudnia 2014 r.)

Lp.	Jednostka organizacyjna	Adres	Właściciel – forma użytkowania
1.	Centrala NIK i Delegatura w Warszawie	ul. Filtrowa 57	Skarb Państwa NIK – trwały zarząd
2.		ul. Lubkowska 7/9 – garaż i warsztaty	Skarb Państwa NIK – trwały zarząd
3.		Ośrodek Szkoleniowy w Goławicach	Skarb Państwa NIK – trwały zarząd
4.		16 mieszkań służbowych	Skarb Państwa NIK – trwały zarząd
5.	Del. Białystok	ul. Akademicka 4	Skarb Państwa NIK – trwały zarząd
6.	Del. Bydgoszcz	ul. Wały Jagiellońskie 12	Skarb Państwa NIK – trwały zarząd
7.	Del. Gdańsk	ul. Wały Jagiellońskie 36	Skarb Państwa NIK – trwały zarząd
8.	Del. Katowice	ul. Powstańców 29	Skarb Państwa NIK – trwały zarząd
9.	Del. Kielce	al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4	Skarb Państwa NIK – trwały zarząd
10.	Del. Kraków	ul. Łobzowska 67	Skarb Państwa NIK – trwały zarząd
11.	Del. Lublin	ul. Okopowa 7	Skarb Państwa NIK – trwały zarząd
12.	Del. Łódź	ul. Kilińskiego 210	Skarb Państwa NIK – trwały zarząd
13.	Del. Olsztyn	ul. Artyleryjska 3e	Skarb Państwa NIK – trwały zarząd
14.	Del. Opole	ul. Krakowska 28 – budynek biurowy	Skarb Państwa NIK – trwały zarząd
15.	Del. Opole	ul. Krakowska 28A – budynek biurowy	Skarb Państwa NIK – trwały zarząd
16.	Del. Poznań	ul. Dożynkowa 94	Skarb Państwa NIK – trwały zarząd
17.	Del. Rzeszów	ul. Kraszewskiego 8	Skarb Państwa NIK – trwały zarząd
18.	Del. Szczecin	ul. Jacka Odrowąża 1	Skarb Państwa NIK – trwały zarząd
19.	Del. Wrocław	ul. J. Piłsudskiego 15/17	Skarb Państwa NIK – trwały zarząd
20.	Del. Zielona Góra	ul. Podgórna 9a	Skarb Państwa NIK – trwały zarząd

6. Zamówienia publiczne udzielone przez NIK

W 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli udzielała zamówień publicznych powyżej równowartości kwoty 14.000 euro, a od dnia 16 kwietnia 2014 r. powyżej równowartości kwoty 30.000 euro zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych[3].

W 2014 r. udzielono 56 zamówień publicznych na łączną wartość 19.622.503,33 zł, w tym 25 zamówień publicznych na dostawy o łącznej wartości 10.854.311,20 zł, 20 zamówień publicznych na usługi o łącznej wartości 5.594.755,42 zł oraz 11 zamówień publicznych na roboty budowlane o łącznej wartości 3.173.436,71 zł. Największe pod względem wartości zawartych umów zamówienia publiczne w 2014 r. prezentuje tabela nr 20.

Tabela 20. Zamówienia publiczne udzielone przez NIK w 2014 r.

Lp.	Przedmiot zamówienia	Rodzaj	Tryb	Wartość umowy (zł brutto)
1.	Dostawa komputerów przenośnych wraz z usługą instalacji oprogramowania oraz dostawą licencji	Dostawa	Przetarg nieograniczony	1.697.252,40
2.	Dostawa komputerów stacjonarnych wraz z usługą instalacji oprogramowania oraz dostawą licencji	Dostawa	Przetarg nieograniczony	1.545.003,00
3.	Dostawa energii elektrycznej do Centrali, delegatur i OS NIK w Goławicach	Dostawa	Przetarg nieograniczony	1.444.810,02
4.	Świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej dla NIK przy ul. Filtrowej 57 i przy ul. Lubkowskiej 7/9	Usługa	Zamówienie z wolnej ręki	1.335.159,00
5.	Wykonanie systemu WLAN w Ośrodku Szkoleniowym NIK w Goławicach	Dostawa	Przetarg nieograniczony	1.110.000,00
6.	Remont dachu i konserwacja elewacji budynku zabytkowego NIK Delegatury w Olsztynie	Robota budowlana	Przetarg nieograniczony	565.888,96
7.	Dostawy wraz z montażem mebli biurowych	Dostawa	Zapytanie o cenę	549.942,84
8.	Dostawa skanerów produkcyjnych	Dostawa	Przetarg nieograniczony	545.042,52
9.	Dostawa urządzeń do tworzenia i przechowywania kopii zapasowych danych	Dostawa	Przetarg nieograniczony	530.376,00

[3] Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

W 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli udzieliła zamówień publicznych w następujących trybach:

- przetarg nieograniczony (47 zamówień publicznych), co stanowiło 84% wszystkich zamówień;
- przetarg ograniczony (2 zamówienia publiczne), co stanowiło 4%;
- zapytanie o cenę (4 zamówienia publiczne), co stanowiło 7%;
- zamówienie z wolnej ręki (3 zamówienia publiczne), co stanowiło 5%.

Jak wynika z powyższego, Najwyższa Izba Kontroli większość (88%) zamówień publicznych udzieliła w podstawowych trybach ustawowych. Szczegółową strukturę trybów, w jakich udzielono zamówień publicznych, prezentują tabele nr 21 i 22.

Tabela 21. Udzielone w 2014 r. zamówienia publiczne, których wartość nie przekroczyła progów unijnych, tj. 134.000 euro dla dostaw i usług oraz 5.186.000 euro dla robót budowlanych

Tryb udzielenia zamówienia	Dostawy		Usługi		Roboty budowlane	
	Liczba zamówień	Wartość umów (zł brutto)	Liczba zamówień	Wartość umów (zł brutto)	Liczba zamówień	Wartość umów (zł brutto)
Przetarg nieograniczony	15	2.966.565,58	11	2.171.361,74	11	3.173.436,71
Przetarg ograniczony	1	179.580,00	1	178.366,10	-	-
Zapytanie o cenę	3	1.210.984,20	1	121.770,00	-	-
Zamówienie z wolnej ręki	-	-	3	1.720.763,23	-	-

Tabela 22. Udzielone w 2014 r. zamówienia publiczne, których wartość przekroczyła progi unijne, tj. 134.000 euro dla dostaw i usług

Tryb udzielenia zamówienia	Dostawy		Usługi	
	Liczba zamówień	Wartość umów (zł brutto)	Liczba zamówień	Wartość umów (zł brutto)
Przetarg nieograniczony	6	6.497.181,42	4	1.402.494,35

7. Wykonanie budżetu NIK w układzie zadaniowym

Budżet zadaniowy jest skonsolidowanym planem wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych. Budżet zadaniowy sporządzany jest w układzie funkcji, zadań i podzadań wraz z wykazem działań na pierwszy rok realizacji tego planu. Funkcje państwa tworzą główną jednostkę klasyfikacji zadaniowej i grupują wydatki jednego obszaru działalności państwa. NIK została zaliczona do grupy podmiotów realizujących funkcję zarządzania państwem. Zadania tworzą drugi szczebel klasyfikacji zadaniowej i grupują wydatki według celów. Przypisane zostały do nich środki finansowe przeznaczone na realizację celów funkcji państwa, w ramach której zadania te zostały zdefiniowane. Niższym, trzecim szczeblem klasyfikacji zadaniowej, posiadającym charakter operacyjny, są podzadania. Przypisane zostały do nich wydatki służące realizacji celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione. W celu uniknięcia nadmiernej szczegółowości podzadań i osiągnięcia przejrzystości budżetu zadaniowego utworzono najniższy szczebel klasyfikacji zadaniowej – działania. Obejmują one wszystkie najważniejsze elementy procesu osiągania celów podzadania oraz celów szczegółowych zadań. Dla każdego zadania, podzadania i działania określa się nazwę, jego cel, miernik realizacji założonego celu i wysokość planowanych wydatków. Mierniki definiuje się w sposób umożliwiający ciągłość ich pomiaru w wieloletniej perspektywie. Przyjęto, że liczba mierników dla jednego zadania nie powinna przekraczać dwóch (dla podzadania i działania wyznacza się jeden miernik).

W roku 2014 Najwyższa Izba Kontroli realizowała zadanie 1.7: Ocena działalności organów administracji publicznej, Narodowego Banku Polskiego oraz jednostek organizacyjnych wydatkujących środki publiczne z punktu widzenia ustawowych kryteriów NIK, które zostało przypisane do funkcji 1 ,,Zarządzanie państwem", zawierającą następujące podzadania:

- 1.7.1. Przygotowanie i wykonanie kontroli oraz upublicznienie ich wyników,
- 1.7.2. Przygotowanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz innych opracowań sektorowych,
- 1.7.3. Wykonywanie niekontrolnych funkcji naczelnego organu kontroli państwowej,

a także obligatoryjnie funkcję 22 ,,Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna" składającą się z niżej wymienionych zadań:

- 22.1. Koordynacja merytoryczna działalności, planowania strategicznego i operacyjnego,
- 22.2. Obsługa administracyjna,
- 22.3. Obsługa techniczna.

Pierwsze dwa podzadania funkcji 1 dotyczą działalności NIK prowadzonej na zewnątrz, a także aplikacji kontrolerskiej i szkoleń kontrolerów. Trzecie podzadanie związane jest ze współpracą międzynarodową i wzmocnieniem systemu kontroli w państwie. Podzadania funkcji 22 związane są z działaniami realizowanymi przez wszystkie jednostki organizacyjne NIK. W tej funkcji ujmuje się wydatki związane z działaniami zapewniającymi obsługę administracyjną i techniczną jednostki.

W roku 2014 na realizację ustalonych zadań i podzadań wydatkowane zostały środki budżetowe w kwocie 259.768 tys. zł. Wyliczeń dokonano, ustalając zakres rzeczowy wydatków dla poszczególnych podzadań z uwzględnieniem stanowisk kontrolerskich i administracyjnych, czasu efektywnie przepracowanego, ewidencjonowanego w systemie kadrowym oraz wydatków ewidencjonowanych w systemie finansowo-księgowym. Szczegóły zaprezentowano w tabeli nr 23.

Tabela 23. Wydatki NIK w 2014 r. na realizację zadań i podzadań

Nr	Nazwa zadania i podzadania	Plan na 2014 r. wg ustawy budżetowej (w tys. zł)	Plan po zmianach (w tys. zł)	Wskaźnik % (4:3)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)
1	2	3	4	5	6	7
1.	Zarządzanie państwem					
1.7.	Ocena działalności organów administracji publicznej, Narodowego Banku Polskiego oraz jednostek organizacyjnych wydatkujących środki publiczne z punktu widzenia ustawowych kryteriów NIK	191.602	192.564	101	194.008	74,7
1.7.1.	Przygotowanie i wykonanie kontroli oraz upublicznienie ich wyników	183.812	186.396	101	188.291	72,5
1.7.2.	Przygotowanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz innych opracowań sektorowych	995	622	63	602	0,2
1.7.3.	Wykonywanie niekontrolnych funkcji naczelnego organu kontroli państwowej	6.795	5.546	82	5.115	2,0
22.	Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna					
22.1.	Koordynacja merytoryczna działalności, planowania strategicznego i operacyjnego	16.335	15.764	97	15.345	5,9
22.1.1.	Promocja, reprezentacja urzędu i doradztwo o charakterze programowym i ogólnopolitycznym	11.949	11.378	95	11.065	4,3
22.1.2.	Ochrona informacji, danych osobowych, zarządzanie systemem bezpieczeństwa informacji oraz obsługa prawna	2.880	2.995	104	2.941	1,1
22.1.3.	Audyt oraz kontrola	919	916	100	937	0,4
22.1.4.	Wdrażanie i modernizacja systemów oraz metod zarządzania	587	475	81	402	0,2
22.2.	Obsługa administracyjna	19.603	19.131	98	18.500	7,1
22.2.1.	Zarządzanie zasobami ludzkimi oraz realizacja polityki finansowej	11.902	11.680	98	11.357	4,4
22.2.2.	Obsługa logistyczna	7.701	7.451	97	7.143	2,7
22.3.	Obsługa techniczna	32.345	32.426	100	31.915	12,3
22.3.1.	Zarządzanie systemami teleinformatycznymi	3.510	3.238	92	3.239	1,2
22.3.2.	Utrzymanie i odnowa majątku	28.835	29.188	101	28.676	11,0
	Razem – funkcja 1 i 22:	**259.885**	**259.885**	**100**	**259.768**	**-**

Wydatki budżetowe na poszczególne zadania zostały zrealizowane w wysokości określonej w planie finansowym w kwocie 259.768 tys. zł. Różnice między planem po zmianach a wykonaniem wynikają z niewykorzystanych środków budżetowych. We wszystkich podzadaniach wyodrębnione zostały działania, dla których sformułowano cele oraz mierniki stopnia realizacji celów. Zadania i cele NIK oraz mierniki ich realizacji w roku 2014 zamieszczono w tabeli nr 24.

Tabela 24. Zadania, cele i mierniki NIK w 2014 r. (w funkcji 1)

Funkcja / zadanie / podzadanie / działanie (nr i nazwa)		Cel	Miernik			
			Nazwa	Plan wg ustawy budżetowej na 2014 r.	Przewidywane wykonanie wartości miernika na koniec roku budżetowego	Wykonanie w 2014 r.
1.	Zarządzanie państwem					
1.7.	Ocena działalności organów administracji publicznej, Narodowego Banku Polskiego oraz jednostek organizacyjnych wydatkujących środki publiczne z punktu widzenia ustawowych kryteriów NIK	Wspieranie działań wpływających na sprawne funkcjonowanie państwa i pozytywne oddziaływanie na skuteczność wykonywania zadań finansowanych ze środków publicznych	Procent wydatków publicznych poddanych w danym roku audytowi finansowemu typu poświadczającego u dysponentów III stopnia	15%	15%	14,37%
1.7.1.	Przygotowanie i wykonananie kontroli oraz upublicznienie ich wyników	Dostarczenie Sejmowi, organom władzy publicznej oraz kierownikom kontrolowanych podmiotów wiarygodnych ocen i informacji niezbędnych do doskonalenia funkcjonowania administracji państwowej oraz podmiotów wykonujących zadania publiczne lub korzystających ze środków publicznych	Liczba wystąpień pokontrolnych przedstawiających oceny kontrolowanej działalności	2.500	2.500	2.482
1.7.1.1.	Przeprowadzanie kontroli wykonania budżetu państwa	Ocena wiarygodności rozliczeń oraz prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw u wybranych dysponentów trzeciego i drugiego stopnia, dysponentów głównych oraz w wybranych samorządach terytorialnych	Liczba wystąpień pokontrolnych przedstawiających oceny wiarygodności rozliczeń oraz prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw, skierowanych do podmiotów poddanych kontroli wykonania budżetu państwa	200	200	227
1.7.1.2.	Przeprowadzanie kontroli planowych	Ocena prawidłowości oraz ocena wykonania zadań w obszarach priorytetowych przyjętych w planie pracy NIK na dany rok, w wybranych i przedstawionych w rocznym planie kontroli NIK podmiotach	Liczba wystąpień pokontrolnych przedstawiających oceny prawidłowości oraz wykonania zadań skierowana do kierowników poddanych kontroli planowej jednostek	2.000	2.000	1.936
1.7.1.3.	Przeprowadzanie kontroli doraźnych	Ocena prawidłowości oraz ocena wykonania zadań w podmiotach wybranych na podstawie bieżących analiz stanu spraw publicznych oraz zgłoszonych do NIK uwag, wniosków i skarg	Liczba wystąpień pokontrolnych przedstawiających oceny prawidłowości oraz wykonania zadań skierowanych do kierowników poddanych kontroli doraźnej jednostek	550	550	546
1.7.1.4.	Centralne wspomaganie procesu kontroli	Osiągnięcie należytego poziomu jakości rezultatów czynności kontrolnych poprzez merytoryczne wspomaganie procesów kontrolnych w aspekcie prawnym i metodycznym (opinie, recenzje)	Suma liczby wydanych opinii i recenzji do projektów programów kontroli i informacji o wynikach kontroli oraz liczby uchwał Kolegium NIK i komisji rozstrzygających	1.600	1.600	1.441
1.7.1.5.	Planowanie strategiczne i zarządzanie procesami kontrolnymi	Planowanie strategiczne i operacyjne oraz koordynowanie procesów kontrolnych	Przyjęcie przez Kolegium NIK *Sprawozdania z działalności NIK* oraz uchwalenie planu pracy NIK na kolejny rok	w terminie	w terminie	w terminie
1.7.1.6.	Podnoszenie kwalifikacji zawodowych kontrolerów	Podniesienie poziomu wiedzy, umiejętności i kompetencji niezbędnych do efektywnego wykonywania czynności kontrolnych	Procent kontrolerów objętych oceną okresową uczestniczących w ciągu roku w co najmniej jednym szkoleniu specjalistycznym	95%	95%	94%
1.7.2.	Przygotowanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz innych opracowań sektorowych	Przekazanie Sejmowi wiarygodnych informacji i opinii niezbędnych przy debacie na temat absolutorium dla Rady Ministrów oraz informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli	Liczba dokumentów przedstawionych Sejmowi (*Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*, informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli, inne opracowania)	185	185	180

1.7.2.1.	Opracowywanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej	Dokonanie analizy i syntezy rezultatów kontroli wykonania budżetu państwa oraz dokonanie oceny wykonania założeń polityki pieniężnej państwa	Terminowość przygotowania *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*	w terminie	w terminie	w terminie
1.7.2.2.	Przygotowywanie opracowań sektorowych dotyczących określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne	Dokonanie i przedstawienie w dokumencie analitycznym syntezy wyników przeprowadzonych kontroli zawartych w planie pracy NIK bądź syntez w obszarach istotnych dla funkcjonowania państwa	Liczba informacji o wynikach kontroli	180	180	193
1.7.3.	Wykonywanie niekontrolnych funkcji naczelnego organu kontroli państwowej	Zwiększenie roli NIK, jako naczelnego organu kontroli państwowej, na system kontroli w państwie	Liczba informacji i wzmianek w mediach o działalności i kontrolach NIK	11.200	11.200	11.500
1.7.3.1.	Współpraca międzynarodowa	Wymiana wiedzy i doświadczeń oraz prowadzenie kontroli równoległych – poprzez współpracę z NOK innych krajów, ETO, organizacjami międzynarodowymi; audyt organizacji międzynarodowych	Liczba zdarzeń w ramach współpracy międzynarodowej (spotkania, seminaria, podpisane porozumienia i umowy, raporty z międzynarodowych kontroli równoległych i audytu organizacji międzynarodowych)	140	140	172
1.7.3.2.	Realizacja zadań niekontrolnych wykonywanych na rzecz Sejmu oraz innych organów państwa	Przygotowanie rocznego sprawozdania oraz udział w posiedzeniach komisji i rządowych zespołach problemowych	Liczba posiedzeń komisji sejmowych, w których biorą udział przedstawiciele NIK	740	740	815
1.7.3.3.	Współpraca z innymi organami kontroli w państwie	Wzmocnienie więzi instytucjonalnej z wybranymi podmiotami wykonującymi czynności kontrolne w państwie poprzez wymianę informacji i koordynowanie działań – zgodnie z zawartymi umowami	Liczba kontroli wspólnych i zleconych przez NIK	80	80	144
1.7.3.4.	Wzmacnianie systemu kontroli w państwie (prace nad metodyką kontroli, konferencje i seminaria, działalność wydawnicza)	Wzmocnienie skuteczności i efektywności czynności kontrolnych i badań audytowych w Polsce poprzez prace nad metodyką oraz upowszechnianie rezultatów	Liczba referatów prezentowanych na konferencjach krajowych oraz publikacji dotyczących audytu i kontroli opublikowanych w wydawnictwach krajowych lub zagranicznych, autorstwa pracowników NIK	60	60	70

FUNKCJA 1. Zarządzanie państwem

Zadanie 1.7. Ocena działalności organów administracji publicznej, Narodowego Banku Polskiego oraz jednostek organizacyjnych wydatkujących środki publiczne według ustawowych kryteriów NIK

Celem tego zadania było dokonanie oceny funkcjonowania państwa i gospodarowania środkami publicznymi, a także pozytywne oddziaływanie na funkcjonowanie administracji państwowej oraz wszystkich podmiotów wykonujących zadania publiczne lub korzystających ze środków publicznych poprzez wskazywanie zagrożeń, nieprawidłowości, nierzetelności i braku uczciwości w wykonywaniu zadań publicznych. Cel został osiągnięty w wyniku przeprowadzenia audytu finansowego wydatków publicznych w administracji publicznej oraz podmiotów wykonujących zadania publiczne lub korzystających ze środków publicznych. Do monitorowania realizacji zadania 1.7. użyty był miernik: procent wydatków publicznych poddanych w danym roku audytowi finansowemu typu poświadczającego u dysponentów III stopnia, który został zrealizowany w wysokości 14,37% wobec planowanych 15%.

Podzadanie 1.7.1. Przygotowanie i wykonanie kontroli oraz upublicznienie ich wyników

Na realizację powyższego podzadania wydatkowano środki w wysokości 188.291 tys. zł, co stanowi 72,5% zrealizowanego budżetu ogółem. Wydatki w poszczególnych działaniach tego podzadania ilustruje tabela nr 25.

Tabela 25. Wydatki w 2014 r. na działania podzadania 1.7.1.

Nr	Nazwa działania	Wydatki (w tys. zł)
1.7.1.1.	Przeprowadzanie kontroli wykonania budżetu państwa	23.363
1.7.1.2.	Przeprowadzanie kontroli planowych	96.081
1.7.1.3.	Przeprowadzanie kontroli doraźnych	22.809
1.7.1.4.	Centralne wspomaganie procesu kontroli	22.537
1.7.1.5.	Planowanie strategiczne i zarządzanie procesami kontrolnymi	12.102
1.7.1.6.	Podnoszenie kwalifikacji zawodowej kontrolerów	11.399

Finansowanie podzadania 1.7.1. przebiegało zgodnie z założeniami. Wzrost wydatków w stosunku do wielkości określonej w planie finansowym wg ustawy budżetowej był konsekwencją struktury wydatków budżetowych i pracochłonności, a także wykonania większej ilości kontroli budżetu państwa i kontroli planowych. Kontrole zostały przeprowadzone według standardów kontroli NIK.

Cel tego podzadania, jakim było przekazanie Sejmowi oraz kontrolowanym podmiotom wiarygodnych ocen i informacji niezbędnych do doskonalenia funkcjonowania administracji państwowej oraz podmiotów wykonujących zadania publiczne lub korzystających ze środków publicznych, został osiągnięty. Do monitorowania realizacji podzadania 1.7.1. był użyty miernik liczby wystąpień pokontrolnych przedstawiających oceny kontrolowanej działalności, którą na etapie planu określono w wysokości 2.500, a wykonano na poziomie 2.482.

Podzadanie 1.7.2. Przygotowanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz innych opracowań sektorowych

Na realizację ww. podzadania wydatkowane zostały środki w wysokości 602 tys. zł. co stanowi 0,2% zrealizowanego budżetu ogółem. Na działanie 1.7.2.1. Opracowywanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej wydatkowano środki w wysokości 601 tys. zł, natomiast na działanie 1.7.2.2. Przygotowywanie opracowań sektorowych dotyczących określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne wydatkowano środki w wysokości 1 tys. zł. Wydatki w poszczególnych działaniach tego podzadania przedstawiono w tabeli nr 26.

Tabela 26. Wydatki w 2014 r. na działania podzadania 1.7.2.

Nr	Nazwa działania	Wydatki (w tys. zł)
1.7.2.1.	Opracowywanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej	601
1.7.2.2.	Przygotowywanie opracowań sektorowych dotyczących określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne	1

Wydatki na finansowanie tego podzadania są niższe od kwoty określonej w ustawie budżetowej o 393 tys. zł, na co miało wpływ między innymi zmniejszenie ilości czasu pracy, poświęconego na wykonanie tego podzadania, niemającego wpływu na jakość i termin opracowania analizy.

Celem tego podzadania było przedłożenie Sejmowi oraz organom wykonawczym państwa informacji związanych z kontrolą wykonania budżetu państwa (analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej), kontrolami planowymi i doraźnymi, a także informacji dotyczących określonych kwestii związanych z działalnością organów wykonujących funkcje publiczne. Cel ten został osiągnięty w wyniku przekazania Sejmowi wiarygodnych informacji i opinii niezbędnych przy debacie na temat absolutorium dla Rady Ministrów oraz wniosków w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne. Do monitorowania realizacji podzadania 1.7.2. był użyty miernik terminowości przekazania Sejmowi analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. Termin ten został dotrzymany.

Podzadanie 1.7.3. Wykonywanie niekontrolnych funkcji naczelnego organu kontroli państwowej

Na realizację tego podzadania zostały wydatkowane środki w wysokości 5.115 tys. zł. co stanowi 2% zrealizowanego budżetu ogółem. Wydatki w poszczególnych działaniach tego podzadania ilustruje tabela nr 27.

Tabela 27. Wydatki w 2014 r. na działania podzadania 1.7.3.

Nr	Nazwa działania	Wydatki (w tys. zł)
1.7.3.1.	Współpraca międzynarodowa	2.621
1.7.3.2.	Realizacja zadań niekontrolnych wykonywanych na rzecz Sejmu oraz innych organów państwa	1.820
1.7.3.3.	Współpraca z innymi organami kontroli w państwie	134
1.7.3.4.	Wzmacnianie systemu kontroli w państwie (prace nad metodyką kontroli, konferencje i seminaria, działalność wydawnicza)	540

Wydatki poniesione na finansowanie tego podzadania są niższe od kwoty założonej w ustawie budżetowej o 1.680 tys. zł. Celem zadania było zwiększenie wpływu NIK jako naczelnego organu kontroli państwowej na system kontroli w państwie oraz roli NIK w międzynarodowych stowarzyszeniach najwyższych organów kontrolnych. Warto zauważyć, że wydatki na działanie 1.7.3.1 Współpraca międzynarodowa w porównaniu z 2013 r. (3.268 tys. zł) spadły o 20%.

W planie tego zadania osiągnięcie celów założono poprzez:

- uczestnictwo w kontrolach przeprowadzanych pod kierownictwem NIK lub na zlecenie NIK z innymi organami kontroli, rewizji i inspekcji w państwie, w zakresie wzmocnienia współpracy z innymi organami kontroli w państwie;
- udział w zagranicznych seminariach, szkoleniach, konferencjach i spotkaniach;
- udział przedstawicieli najwyższych organów kontroli innych państw w seminariach, szkoleniach, konferencjach i spotkaniach organizowanych przez NIK;
- uczestnictwo w pracach EUROSAI, INTOSAI;
- audyt NATO (koordynator przeglądu partnerskiego);
- audyt CERN;
- spotkaniach najwyższych organów kontroli państw Unii Europejskiej;
- opracowanie *Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2014 r.*;
- przygotowanie projektu *Planu pracy NIK na 2015 r.;*
- prowadzenie sprawozdawczości wewnętrznej NIK oraz niezbędnych rejestrów zamieszczanych na ogólnodostępnym dla pracowników NIK dysku sieciowym;
- koordynację działalności kontrolnej jednostek organizacyjnych NIK.

Część wydatków związanych z realizowaniem funkcji niekontrolnych została sfinansowana z innych źródeł niż budżet NIK – koszty podróży służbowych pracowników przeprowadzających audyt w CERN pokryte zostały z budżetu CERN, zaś koszty podróży służbowych pracowników realizujących projekt współpracy bliźniaczej w NOK Gruzji zostały pokryte ze środków UE przeznaczonych przez Komisję Europejską na realizację tego projektu. Do monitorowania realizacji podzadania 1.7.3 Wykonywanie niekontrolnych funkcji naczelnego organu kontroli państwowej był użyty miernik liczby informacji i wzmianek w mediach o działalności i kontrolach NIK, który osiągnięto w wysokości 11.500, przy planowanych 11.200, co było efektem dużej atrakcyjności medialnej wybranych tematów kontroli.

FUNKCJA 22. Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna

Na realizację funkcji 22 wydatkowane zostały środki w wysokości 65.760 tys. zł, co stanowi 25,3% wydatków ogółem. Wydatki na poszczególne zadania, podzadania i działania powyższej funkcji przedstawia tabela nr 28.

Tabela 28. Wydatki w 2014 r. na zadania/podzadania i działania funkcji 22

Nr	Funkcja / zadanie / podzadanie / działanie	Wykonanie na koniec 2013 r.
22.	Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna	65.760
22.1.	Koordynacja merytoryczna działalności, planowania strategicznego i operacyjnego	15.345
22.1.1.	Promocja, reprezentacja urzędu i doradztwo o charakterze programowym i ogólnopolitycznym	11.065
22.1.1.3.	Obsługa prezydialna	8.764
22.1.1.4.	Realizacja polityki informacyjnej	2.301
22.1.2.	Ochrona informacji, danych osobowych, zarządzanie systemem bezpieczeństwa informacji	2.941
22.1.2.1.	Ochrona informacji niejawnych i danych osobowych	2.094
22.1.2.2.	Ochrona prawna interesów	847
22.1.3.	Audyt oraz kontrola	937

22.1.3.1.	Audyt wewnętrzny	262
22.1.3.2.	Kontrola w jednostce i poza jednostką	675
22.1.4.	Wdrażanie i modernizacja systemów oraz metod zarządzania	402
22.1.4.1.	Kontrola zarządcza	35
22.1.4.2.	Zarządzanie jakością	21
22.1.4.3.	Budżet zadaniowy	345
22.1.4.4.	Etyka i zapobieganie korupcji	1
22.2.	Obsługa administracyjna	18.500
22.2.1.	Zarządzanie zasobami ludzkimi oraz realizacja polityki finansowej	11.357
22.2.1.1.	prowadzenie polityki kadrowej oraz spraw z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi	6.114
22.2.1.2.	Obsługa finansowo-księgowa	5.243
22.2.2.	Obsługa logistyczna	7.143
22.2.2.1.	Prowadzenie spraw z zakresu gospodarowania składnikami majątkowymi	500
22.2.2.2.	Prowadzenie spraw związanych z udzielaniem zamówień publicznych	917
22.2.2.3.	Obsługa kancelaryjna i archiwalna	3.916
22.2.2.4.	Działalność wydawniczo-poligraficzna	1.810
22.3.	Obsługa techniczna	31.915
22.3.1.	Zarządzanie systemami teleinformatycznymi	3.239
22.3.1.1.	Administrowanie systemami informatycznymi oraz siecią komputerową na potrzeby jednostki	2.002
22.3.1.2.	Zakupu usług telekomunikacyjnych	707
22.3.1.3.	Zakup sprzętu łączności i informatycznego wraz z oprogramowaniem	530
22.3.2.	Utrzymanie i odnowa majątku	28.676
22.3.2.1.	Obsługa porządku i bezpieczeństwa obiektu	6.182
22.3.2.2.	Utrzymanie nieruchomości	12.642
22.3.2.3.	Zakup, naprawa i konserwacja urządzeń i sprzętu administracyjnego oraz wyposażenia biurowego	2.566
22.3.2.4.	Utrzymanie i odnowa taboru samochodowego	3.076
22.3.2.5.	Zakup mediów	2.894
22.3.2.6.	Zakup materiałów biurowych i eksploatacyjnych	1.316

W roku 2014 NIK wykonała wszystkie zadania, zgodnie z planem budżetu w układzie zadaniowym. Proces finansowania poszczególnych działań przebiegał zgodnie z założeniami. Na korektę wydatków miała wpływ zmiana liczby kontrolowanych jednostek, pracochłonność w ramach poszczególnych kontroli oraz przeprowadzanie kontroli doraźnych (skargowe, sprawdzające, rozpoznawcze), których liczba na etapie planowania nie była możliwa do określenia. Niektóre zaplanowane w roku 2014 kontrole są kontynuowane w roku 2015.

Załączniki

1. Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 roku, przeprowadzonych w roku 2014
2. Wykaz informacji o wynikach kontroli planowych zarwierdzonych przez Prezesa NIK do 31 marca 2015 r.
3. Wykaz kontroli doraźnych zakończonych informacją lub wystąpieniem pokontrolnym w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 marca 2015 r.
4. Wykaz wniosków *de lege ferenda* Najwyższej Izby Kontroli przedstawionych w informacjach o wynikach kontroli w 2014 r.

Załączniki

Załącznik nr 1

Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r., przeprowadzonych w roku 2014

Lp.	Tytuł informacji
1.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
2.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 02 – Kancelaria Sejmu
3.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 03 – Kancelaria Senatu
4.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 04 – Sąd Najwyższy
5.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny
6.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 06 – Trybunał Konstytucyjny
7.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich
8.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 09 – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
9.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 10 – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
10.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze
11.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 12 – Państwowa Inspekcja Pracy
12.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
13.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka
14.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 15/00 – Sądy powszechne
15.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
16.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 17 – Administracja publiczna oraz wykonania planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym
17.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 18 – Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo
18.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe
19.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 20 – Gospodarka oraz wykonania planów finansowych Agencji Rezerw Materiałowych i Polskiego Centrum Akredytacji
20.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 21 – Gospodarka morska
21.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2013 r. budżetu państwa w częściach: 22 – Gospodarka wodna, 41 – Środowisko
22.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonania planu finansowego Funduszu Promocji Kultury i Funduszu Promocji Twórczości
23.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 25 – Kultura fizyczna, części 40 – Turystyka oraz wykonania planu finansowego Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej i Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów
24.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 26 – Łączność
25.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 27 – Informatyzacja
26.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w częściach: 28 – Nauka, 38 – Szkolnictwo wyższe i 67 – Polska Akademia Nauk oraz wykonania planu finansowego Funduszu Nauki i Technologii Polskiej
27.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 29 – Obrona narodowa, oraz wykonania planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych.
28.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 29 – Obrona narodowa, przez Służbę Wywiadu Wojskowego (niejawna)
29.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 29 – Obrona narodowa, przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (niejawna)

Lp.	Tytuł informacji
30.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 30 – Oświata i wychowanie
31.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w częściach 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne, 63 – Rodzina oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych
32.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w częściach: 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi, 35 – Rynki rolne, 62 – Rybołówstwo
33.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 34 – Rozwój regionalny
34.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 36 – Skarb Państwa; przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa; planów finansowych: Funduszu Reprywatyzacji, Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Funduszu Skarbu Państwa, Funduszu Rekompensacyjnego
35.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonania planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywięziennych Zakładów Pracy
36.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 39 – Transport oraz wykonania planów finansowych: Krajowego Funduszu Drogowego i Funduszu Kolejowego
37.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonania planów finansowych Funduszu Wsparcia Policji, Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego, Funduszu Wsparcia Straży Granicznej, Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej oraz Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców
38.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne
39.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej
40.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonania planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych
41.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 49 – Urząd Zamówień Publicznych
42.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki
43.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 52 – Krajowa Rada Sądownictwa
44.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
45.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
46.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 56 – Centralne Biuro Antykorupcyjne (niejawna)
47.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (niejawna)
48.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 58 – Główny Urząd Statystyczny
49.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 59 – Agencja Wywiadu (niejawna)
50.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 60 – Wyższy Urząd Górniczy
51.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 61 – Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
52.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 64 – Główny Urząd Miar
53.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 65 – Polski Komitet Normalizacyjny
54.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta
55.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 68 – Państwowa Agencja Atomistyki
56.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 70 – Komisja Nadzoru Finansowego
57.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 71 – Urząd Transportu Kolejowego
58.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonania planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Administracyjnego oraz Funduszu Prewencji i Rehabilitacji
59.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonania planów finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych Funduszu Rezerwy Demograficznej i wykonania planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako państwowej osoby prawnej

Załączniki

Lp.	Tytuł informacji
60.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 74 – Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa
61.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 75 – Rządowe Centrum Legislacji
62.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej
63.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w częściach 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego, 79 Obsługa długu krajowego
64.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 80 – Regionalne Izby Obrachunkowe
65.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego
66.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej
67.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 85/02 – Województwo dolnośląskie
68.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 85/04 – Województwo kujawsko-pomorskie
69.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 85/06 – Województwo lubelskie
70.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2013 r. budżetu państwa w części 85/08 – Województwo lubuskie
71.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 85/10 – Województwo łódzkie
72.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 85/12 – Województwo małopolskie
73.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 85/14 – Województwo mazowieckie
74.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 85/16 – Województwo opolskie
75.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 85/18 – Województwo podkarpackie
76.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 85/20 – Województwo podlaskie
77.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 85/22 – Województwo pomorskie
78.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 85/24 – Województwo śląskie
79.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 85/26 – Województwo świętokrzyskie
80.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 85/28 – Województwo warmińsko-mazurskie
81.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 85/30 – Województwo wielkopolskie
82.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 85/32 – Województwo zachodniopomorskie
83.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 86 – Samorządowe Kolegia Odwoławcze
84.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury
85.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2013 r. planów finansowych Agencji Nieruchomości Rolnych
86.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2013 r. planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz realizacji programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej
87.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2013 r. planu finansowego Agencji Rynku Rolnego oraz realizacji programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej
88.	Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2013 r.
89.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2013 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
90.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w zakresie planu finansowego Rzecznika Ubezpieczonych

Załącznik nr 2

Wykaz informacji o wynikach kontroli planowych zatwierdzonych przez Prezesa NIK do 31 marca 2015 r.

Lp.	Tytuł kontroli	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna koordynująca kontrolę	Dział administracji	Omówienie kontroli str.
1.	Regulowanie stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne	P/13/015	Departament Administracji Publicznej	Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	167
2.	Nabór i zarządzanie zasobem kadrowym służby zagranicznej	P/13/016	Departament Administracji Publicznej	Administracja publiczna	163
3.	Efekty wspierania środkami z funduszy europejskich sektora Małych i Średnich Przedsiębiorstw w woj. mazowieckim na przykładzie działania 1.5. – rozwój przedsiębiorczości w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego	P/13/019	Departament Administracji Publicznej	Rozwój regionalny	145
4.	Realizacja polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie	P/13/020	Departament Administracji Publicznej	Sprawy wewnętrzne	159
5.	Trwałość projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych na przykładzie wybranych Regionalnych Programów Operacyjnych	P/13/196	Departament Administracji Publicznej	Rozwój regionalny	142
6.	Przygotowanie systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014–2020	P/14/003	Departament Administracji Publicznej	Rozwój regionalny	141
7.	Wdrażanie wybranych wymagań dotyczących systemów teleinformatycznych, wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz Krajowych Ram Interoperacyjności na przykładzie niektórych urzędów gmin miejskich i miast na prawach powiatu	P/14/004	Departament Administracji Publicznej	Informatyzacja	154
8.	Prawidłowość i skuteczność realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego podatków lokalnych oraz dochodów z majątku	P/14/005	Departament Administracji Publicznej	Budżet	88
9.	Wykonywanie wybranych zadań przez Inspekcję Transportu Drogowego z uwzględnieniem funkcjonowania Centralnej Ewidencji Naruszeń	P/14/006	Departament Administracji Publicznej	Transport	199
10.	Funkcjonowanie instytucji gospodarki budżetowej	P/13/037	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	98
11.	Funkcjonowanie systemu ochrony praw klientów rynku finansowego	P/13/038	Departament Budżetu i Finansów	Instytucje finansowe	100
12.	Przestrzeganie praw podatników przez wybrane urzędy skarbowe i izby skarbowe	P/13/039	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	103
13.	Zarządzanie przez Narodowy Bank Polski rezerwami dewizowymi	P/13/041	Departament Budżetu i Finansów	Instytucje finansowe	86
14.	Zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług	P/13/042	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	89
15.	Wykonanie założeń polityki pieniężnej w 2013 r.	P/14/002	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	X
16.	Adekwatność i efektywność systemu kontroli zarządczej w wybranych jednostkach administracji rządowej	P/14/011	Departament Budżetu i Finansów	Administracja publiczna	152
17.	Stosowanie biopaliw i biokomponentów w transporcie	P/13/054	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	116
18.	Funkcjonowanie i bezpieczeństwo elektroenergetycznych sieci przesyłowych	P/13/055	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	110
19.	Komunalizacja spółek Skarbu Państwa	P/13/056	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Skarb Państwa	129

Lp.	Tytuł kontroli	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna koordynująca kontrolę	Dział administracji	Omówienie kontroli str.
20.	Gospodarowanie wybranymi nieruchomościami Skarbu Państwa	P/13/057	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Skarb Państwa	131
21.	Realizacja inwestycji dotyczących budowy terminalu do odbioru skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu	P/13/058	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	112
22.	Wsparcie przez Ministra Skarbu Państwa projektów badawczych, rozwojowych i wdrożeniowych dotyczących uzbrojenia i sprzętu wojskowego, realizowanych w spółkach Polskiego Holdingu Obronnego	P/13/059	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Skarb Państwa	350
23.	Zapewnienie mocy wytwórczych w elektroenergetyce konwencjonalnej	P/14/018	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	108
24.	Restrukturyzacja przedsiębiorców przez Agencję Restrukturyzacji Przemysłu S.A. finansowanej ze środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców	P/14/020	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	115
25.	Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym	P/13/078	Departament Infrastruktury	Transport	187
26.	Funkcjonowanie żeglugi śródlądowej	P/13/079	Departament Infrastruktury	Transport	186
27.	Wykorzystanie środków publicznych na inwestycje przez administrację morską	P/13/081	Departament Infrastruktury	Gospodarka morska	125
28.	Działania Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na rzecz zapewnienia odpowiedniej jakości robót drogowych	P/13/082	Departament Infrastruktury	Transport	189
29.	Gospodarka finansowa i inwestycyjna portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej	P/14/031	Departament Infrastruktury	Transport	127
30.	Gospodarowanie zasobami najstarszych budynków komunalnych	P/14/032	Departament Infrastruktury	Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	177
31.	Efekty kształcenia w szkołach podstawowych i średnich[1]	P/12/063	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Oświata i wychowanie	269
32.	Działalność Centralnego Ośrodka Sportu i Ośrodków Przygotowań Olimpijskich	P/13/060	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura fizyczna	288
33.	Efekty kształcenia w szkołach publicznych i niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych	P/13/066	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Oświata i wychowanie	269
34.	Przeciwdziałanie zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży szkolnej	P/13/068	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Oświata i wychowanie	274
35.	Wpływ likwidacji szkół publicznych na warunki realizacji zadań oświatowych gmin	P/13/069	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Oświata i wychowanie	279
36.	System egzaminów zewnętrznych w oświacie	P/14/022	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Oświata i wychowanie	272
37.	Stan przygotowania sił i środków Wojsk Specjalnych do działań w powierzonych obszarach odpowiedzialności	P/13/085	Departament Obrony Narodowej	Obrona narodowa	X
38.	Wycofywanie z Sił Zbrojnych RP zbędnego uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz jego zagospodarowanie	P/13/086	Departament Obrony Narodowej	Obrona narodowa	X
39.	Wykorzystanie dotacji Ministra Obrony Narodowej przez wybrane podmioty służby zdrowia	P/14/038	Departament Obrony Narodowej	Zdrowie	306
40.	Realizacja przez organy państwa nadzoru nad służbami prowadzącymi czynności operacyjno-rozpoznawcze	P/13/099	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawy wewnętrzne	X

[1] Opracowano wspólną informację o wynikach kontroli z kontrolą P/13/066.

Lp.	Tytuł kontroli	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna koordynująca kontrolę	Dział administracji	Omówienie kontroli str.
41.	Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym	P/13/100	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawy wewnętrzne	334
42.	Wdrożenie i eksploatacja Systemu Dozoru Elektronicznego oraz realizacja zadań przez sądowych kuratorów zawodowych w procesie wykonywania kary pozbawienia wolności w tym systemie	P/13/101	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawiedliwość	351
43.	Poszukiwanie osób zaginionych	P/14/042	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawy wewnętrzne	336
44.	Organizacja ruchu na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich	zlecona wojewodom	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawy wewnętrzne	X
45.	Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia	P/13/111	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Praca	260
46.	Egzekucja należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne	P/13/112	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Zabezpieczenie społeczne	252
47.	Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych	P/13/113	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Zabezpieczenie społeczne	261
48.	Pomoc w usamodzielnianiu pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej	P/14/045	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Rodzina	256
49.	Wykorzystanie przez samorządy powiatowe środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	P/14/047	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Zabezpieczenie społeczne	254
50.	Zarządzanie należnościami finansowymi w agencjach rolnych	P/13/119	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rozwój wsi	245
51.	Działalność jednostek doradztwa rolniczego w latach 2010–2013 (I półrocze)	P/13/120	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rozwój wsi	247
52.	Nadzór nad funkcjonowaniem ferm zwierząt	P/14/050	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rolnictwo	239
53.	Wykorzystanie środków publicznych na uprawy sadownicze i jagodowe w ramach programów rolnośrodowiskowych	P/14/051	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rozwój wsi	238
54.	Wykorzystanie środków publicznych na wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013	P/14/052	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rozwój wsi	144
55.	Funkcjonowanie parków narodowych	P/13/123	Departament Środowiska	Środowisko	219
56.	Wykorzystanie środków na realizację projektów finansowanych w ramach Instrumentu finansowego LIFE+	P/13/124	Departament Środowiska	Środowisko	220
57.	Wykonywanie przez starostów obowiązków wynikających z ustawy – Prawo ochrony środowiska	P/13/125	Departament Środowiska	Środowisko	213
58.	Postępowanie z odpadami medycznymi	P/14/055	Departament Środowiska	Środowisko	216
59.	Organizacja i utrzymanie kąpielisk oraz miejsc wykorzystywanych do kąpieli	P/14/056	Departament Środowiska	Środowisko	209
60.	Dostępność świadczeń nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej	P/13/129	Departament Zdrowia	Zdrowie	313
61.	Realizacji zadań „Narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych"	P/13/130	Departament Zdrowia	Zdrowie	316
62.	Dostępność i finansowanie rehabilitacji leczniczej	P/13/131	Departament Zdrowia	Zdrowie	318
63.	Programy terapeutyczne i lekowe finansowane ze środków publicznych	P/13/132	Departament Zdrowia	Zdrowie	330
64.	Realizacja zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w ramach planu finansowego na 2013 rok	P/14/060	Departament Zdrowia	Zdrowie	303
65.	Działalność szpitali samorządowych przekształconych w spółki kapitałowe	P/14/061	Departament Zdrowia	Zdrowie	304
66.	Opieka medyczna nad osobami w wieku podeszłym	P/14/062	Departament Zdrowia	Zdrowie	308

Lp.	Tytuł kontroli	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna koordynująca kontrolę	Dział administracji	Omówienie kontroli str.
67.	Ochrona mieszkańców dużych miast przed hałasem	P/13/134	Delegatura w Białymstoku	Środowisko	223
68.	Tworzenie i realizacja planów urządzenia lasu na terenie Puszczy Białowieskiej	P/13/135	Delegatura w Białymstoku	Środowisko	225
69.	Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w województwie podlaskim	P/13/136	Delegatura w Białymstoku	Środowisko	226
70.	Ochrona gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem	P/13/138	Delegatura w Bydgoszczy	Skarb Państwa	135
71.	Opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych związanych z nieruchomościami w województwie kujawsko-pomorskim	P/13/139	Delegatura w Bydgoszczy	Finanse publiczne	91
72.	Działania promocyjne wybranych miast na prawach powiatu	P/14/068	Delegatura w Bydgoszczy	Finanse publiczne	94
73.	Realizacja inwestycji „Przebudowa drogi krajowej nr 91 w granicach administracyjnych miasta Włocławek”	P/14/069	Delegatura w Bydgoszczy	Transport	194
74.	Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej	P/13/141	Delegatura w Gdańsku	Środowisko	231
75.	Finansowanie przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych oraz wykonywanie przez te placówki niektórych zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki	P/13/142	Delegatura w Gdańsku	Oświata i wychowanie	280
76.	Przeciwdziałanie eutrofizacji antropogenicznej jezior na terenie województwa pomorskiego	P/13/143	Delegatura w Gdańsku	Środowisko	232
77.	Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego	P/13/145	Delegatura w Katowicach	Administracja publiczna	198
78.	Realizacja świadczeń zdrowotnych w zakresie lecznictwa uzdrowiskowego, finansowanych przez Śląski Oddział Wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia	P/13/146	Delegatura w Katowicach	Zdrowie	325
79.	Realizacja Krajowego Programu Zapobiegania HIV i zwalczania AIDS w latach 2012–2013	P/14/076	Delegatura w Katowicach	Zdrowie	311
80.	Przychody nieznajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzące ze źródeł nieujawnionych w województwie świętokrzyskim	P/13/148	Delegatura w Kielcach	Finanse publiczne	97
81.	Ochrona praw autorskich w pracach dyplomowych w szkołach wyższych	P/13/149	Delegatura w Kielcach	Szkolnictwo wyższe	284
82.	Oczyszczanie ścieków wytwarzanych w uzdrowiskach w wyniku udzielania zabiegów	P/14/080	Delegatura w Kielcach	Środowisko	217
83.	Program rządowy „Wyprawka szkolna" i jego realizacja na terenie województwa świętokrzyskiego	P/14/081	Delegatura w Kielcach	Oświata i wychowanie	282
84.	Kontraktowanie świadczeń opieki zdrowotnej przez Narodowy Fundusz Zdrowia	P/12/145	Delegatura w Krakowie	Zdrowie	320
85.	Zapewnienie bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w górach	P/13/152	Delegatura w Krakowie	Sprawy wewnętrzne	346
86.	Zapewnienie medycznych działań ratowniczych w województwie małopolskim	P/14/085	Delegatura w Krakowie	Zdrowie	315
87.	Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami	P/14/086	Delegatura w Krakowie	Środowisko	207
88.	Ochrona drzew w procesach inwestycyjnych w miastach	P/14/087	Delegatura w Krakowie	Środowisko	211
89.	Funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego i jego wpływ na poprawę bezpieczeństwa publicznego	P/13/154	Delegatura w Lublinie	Sprawy wewnętrzne	339
90.	Nabywanie przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi krajowe objęte Programem Budowy Dróg Krajowych w latach 2008–2013	P/13/157	Delegatura w Lublinie	Transport	191
91.	Dotacje dla niepublicznych szkół artystycznych i nadzór nad tymi szkołami	P/14/089	Delegatura w Lublinie	Oświata i wychowanie	271
92.	Organizacja i finansowanie przejść granicznych na terenie województwa lubelskiego	P/14/090	Delegatura w Lublinie	Sprawy wewnętrzne	342

Lp.	Tytuł kontroli	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna koordynująca kontrolę	Dział administracji	Omówienie kontroli str.
93.	Zasadność budowy ekranów akustycznych i przepustów (przejść dla zwierząt) na trasie A2 i innych wybranych odcinkach dróg	P/13/159	Delegatura w Łodzi	Środowisko	228
94.	Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie łódzkim	P/13/160	Delegatura w Łodzi	Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	170
95.	Prywatyzacja i restrukturyzacja spółek branży turystycznej	P/13/161	Delegatura w Łodzi	Skarb Państwa	130
96.	Realizacja inwestycji gminnych w województwie łódzkim	P/14/094	Delegatura w Łodzi	Gospodarka	178
97.	Realizacja zadań Okręgowego Urzędu Miar w Łodzi w zakresie legalizacji i kontroli urządzeń pomiarowych do odmierzania paliw płynnych	P/14/095	Delegatura w Łodzi	Administracja publiczna	122
98.	Gospodarka rybacka na jeziorach Skarbu Państwa w województwie warmińsko-mazurskim	P/13/163	Delegatura w Olsztynie	Rybołówstwo	242
99.	Warunki leczenia na oddziałach pediatrycznych w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2011–2014	P/14/096	Delegatura w Olsztynie	Zdrowie	236
100.	Sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym	P/14/097	Delegatura w Olsztynie	Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	180
101.	Usuwanie przez powiaty pojazdów i prowadzenie parkingów strzeżonych dla pojazdów usuniętych z drogi	P/13/165	Delegatura w Opolu	Sprawy wewnętrzne	345
102.	Funkcjonowanie systemu krwiodawstwa i krwiolecznictwa	P/13/166	Delegatura w Opolu	Zdrowie	322
103.	Wykonywanie przez wybrane gminy województwa opolskiego zadań własnych z zakresu ochrony zdrowia	P/14/099	Delegatura w Opolu	Zdrowie	328
104.	Funkcjonowanie wybranych jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oświatowych na przykładzie województwa opolskiego	P/14/100	Delegatura w Opolu	Oświata i wychowanie	277
105.	Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych	P/13/169	Delegatura w Poznaniu	Transport	193
106.	Wykorzystanie przez wielkopolskie jednostki samorządu terytorialnego obiektów sportowo-rekreacyjnych	P/13/170	Delegatura w Poznaniu	Kultura fizyczna	296
107.	Eksploatacja kopalin ze złóż województwa wielkopolskiego	P/14/102	Delegatura w Poznaniu	Środowisko	235
108.	Nadzór wojewodów nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej	P/14/103	Delegatura w Poznaniu	Administracja publiczna	156
109.	Wykonywanie przez wybrane gminy obowiązku zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych	P/14/104	Delegatura w Poznaniu	Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	181
110.	Realizacja zadań z zakresu gospodarki przestrzennej przez samorządy województwa podkarpackiego w latach 2009–2012	P/13/173	Delegatura w Rzeszowie	Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	113
111.	Sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez Oddziały Terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu	P/13/195	Delegatura w Szczecinie	Skarb Państwa/ Rolnictwo	133
112.	Budowa i wykorzystanie Stadionu Narodowego w Warszawie	P/13/176	Delegatura w Warszawie	Kultura fizyczna	290

Lp.	Tytuł kontroli	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna koordynująca kontrolę	Dział administracji	Omówienie kontroli str.
113.	Gospodarowanie środkami publicznymi przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej	P/13/181	Delegatura w Warszawie	Środowisko	222
114.	Realizacja obowiązków z zakresu bezpieczeństwa w budynkach użyteczności publicznej w Warszawie	P/13/182	Delegatura w Warszawie	Administracja publiczna	348
115.	Koncepcja wykorzystania stadionów wybudowanych i zmodernizowanych w latach 2007–2012[2]	P/13/183	Delegatura w Warszawie	Kultura fizyczna	X
116.	Funkcjonowanie systemu adopcyjnego w województwie dolnośląskim	P/13/186	Delegatura we Wrocławiu	Rodzina	258
117.	Realizacja budowy oraz wykorzystanie stadionu miejskiego we Wrocławiu	P/13/187	Delegatura we Wrocławiu	Kultura fizyczna	291
118.	Realizacja zadań i gospodarka finansowa stadnin koni należących do Skarbu Państwa	P/13/188	Delegatura we Wrocławiu	Rolnictwo	244
119.	Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych	P/13/189	Delegatura we Wrocławiu	Środowisko	168
120.	Prawidłowość wykorzystania środków publicznych na przygotowanie polskich sportowców do udziału w Igrzyskach XXX Olimpiady w Londynie	P/13/190	Delegatura we Wrocławiu	Kultura fizyczna	294
121.	Realizacja Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry przy wykorzystaniu pożyczki Banku Światowego za 2013 r.	P/14/117	Delegatura we Wrocławiu	Środowisko	205
122.	Funkcjonowanie opieki paliatywnej i hospicyjnej na terenie województwa dolnośląskiego w latach 2012–2014 (I półrocze)	P/14/118	Delegatura we Wrocławiu	Zdrowie	309
123.	Nabór pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego	P/13/192	Delegatura w Zielonej Górze	Administracja publiczna	157
124.	Zwiększanie możliwości retencyjnych oraz przeciwdziałanie powodzi i suszy w ekosystemach leśnych w województwie lubuskim	P/14/121	Delegatura w Zielonej Górze	Środowisko	206

[2] Odstąpiono od sporządzenia informacji o wynikach kontroli.

Załącznik nr 3

Wykaz kontroli doraźnych zakończonych informacją lub wystąpieniem pokontrolnym w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 marca 2015 r.

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Dział administracji	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
1.	Udzielanie dotacji na zadania dotyczące współpracy z Polonią i z Polakami za granicą w 2013 r.	I/13/001	Departament Administracji Publicznej	Administracja publiczna	Inna kontrola doraźna	162
2.	Działania podmiotów zarządzających realizacją wybranych krajowych programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w zakresie odzyskiwania środków nienależnych, pobranych w nadmiernej wysokości lub wykorzystanych nieprawidłowo przez beneficjentów	I/13/002	Departament Administracji Publicznej	Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej	Inna kontrola doraźna	
3.	Prawidłowość działań dotyczących sprzedaży dotychczasowej siedziby i najmu powierzchni biurowej pod nową siedzibę Konsulatu Generalnego RP w Kolonii	I/13/004	Departament Administracji Publicznej	Sprawy zagraniczne	Inna kontrola doraźna	161
4.	Ocena postępu wdrożenia wybranych wymagań nałożonych na systemy informatyczne przez rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności	R/13/006	Departament Administracji Publicznej	Informatyzacja	Rozpoznawcza	
5.	Prawidłowość realizacji wybranych projektów systemowych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (wcześniej Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji)	S/13/005	Departament Administracji Publicznej	Administracja publiczna	Skargowa	
6.	Gospodarka finansowa Lasów Państwowych (kontrola specjalna)	D/14/505	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	Kontrola doraźna koordynowana	
7.	Egzekwowanie przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych	I/14/001	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	Inna kontrola doraźna	101
8.	Sytuacja finansowa samorządu województwa mazowieckiego	I/14/003	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	Inna kontrola doraźna	96
9.	Wykonywanie przez podmioty upoważnione kontroli zawierania ubezpieczeń obowiązkowych	I/14/004	Departament Budżetu i Finansów	Instytucje finansowe	Inna kontrola doraźna	
10.	Wykonanie planów finansowych przez wybrane urzędy skarbowe	K/14/005	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	Sprawdzająca	
11.	Stan zaawansowania prac nad rozwojem i wdrażaniem czystych technologii węglowych w zakresie produkcji gazu i paliw płynnych z węgla kamiennego	D/14/507	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	Kontrola doraźna koordynowana	118
12.	Prawidłowość nadzoru nad bezpieczeństwem eksploatowanych gazociągów oraz prowadzenia nowych inwestycji przez spółkę GAZ-SYSTEM SA	I/14/003	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	Inna kontrola doraźna	118
13.	Wybór koncepcji i przebieg procedury przetargowej na zaprojektowanie i wdrożenie Systemu Obsługi Sprzedaży w ENERGA SA	I/14/004	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Skarb Państwa	Inna kontrola doraźna	111
14.	Wykonywanie przez Główny Urząd Miar zadań w zakresie potwierdzania spełniania przez kasy rejestrujące funkcji, kryteriów i warunków technicznych, którym kasy muszą odpowiadać	I/14/005	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	Inna kontrola doraźna	120

Załączniki

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Dział administracji	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
15.	Wykorzystanie dotacji celowych na wsparcie finansowe inwestycji	I/14/006	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Budżet	Inna kontrola doraźna	124
16.	Trwałość projektów zrealizowanych przy udziale środków UE w ramach Działania 4.4 "Nowe inwestycje o wysokim potencjale innowacyjnym" Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka	K/14/001	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej	Sprawdzająca	150
17.	Prywatyzacja Polskiego Holdingu Nieruchomości SA	S/13/004	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Skarb Państwa	Skargowa	
18.	Pomoc publiczna udzielona Stoczni Gdańsk SA przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA	S/13/006	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	Skargowa	
19.	Nadzór Ministra Skarbu Państwa nad Rzeszowskimi Zakładami Graficznymi SA w Pogwizdowie Nowym	S/14/002	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	Skargowa	137
20.	Obsługa Krajowego Funduszu Drogowego oraz Funduszu Kolejowego przez Bank Gospodarstwa Krajowego w 2013 roku	I/14/001	Departament Infrastruktury	Skarb Państwa	Inna kontrola doraźna	
21.	Wykonanie w 2013 r. planu zadań rzeczowych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad, finansowanych ze środków Krajowego Funduszu Drogowego	I/14/002	Departament Infrastruktury	Transport	Inna kontrola doraźna	
22.	Wykorzystanie w 2013 r. środków Funduszu Kolejowego przez PKP PLK SA	I/14/003	Departament Infrastruktury	Transport	Inna kontrola doraźna	
23.	Działania ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej w odniesieniu do portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej	I/14/006	Departament Infrastruktury	Gospodarka morska	Inna kontrola doraźna	
24.	Realizacja wniosków pokontrolnych skierowanych przez NIK po kontroli nr P/11/061 „Wykonywanie zadań przez administrację publiczną w zakresie bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych"	K/14/004	Departament Infrastruktury	Transport	Sprawdzająca	
25.	Działania na rzecz rozwoju transportu intermodalnego w Polsce	R/14/005	Departament Infrastruktury	Transport	Rozpoznawcza	
26.	Przygotowanie szkół do objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci sześcioletnich	D/14/504	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Oświata i wychowanie	Inna kontrola doraźna koordynowana	267
27.	Gospodarowanie nieruchomościami przez PAN	K/14/005	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Skarb Państwa	Sprawdzająca	
28.	Nadzorowanie działalności instytutów badawczych	R/13/005	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Nauka	Rozpoznawcza	
29.	Funkcjonowanie systemu egzaminów zewnętrznych	R/13/007	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Oświata i wychowanie	Rozpoznawcza	
30.	Produkcja zewnętrzna dla TVP S.A. Oddział w Lublinie	R/13/008	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	Rozpoznawcza	

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Dział administracji	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
31.	Digitalizacja dóbr kultury w Polsce	R/14/001	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	Rozpoznawcza	
32.	Wykonywanie zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego	R/14/002	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Oświata i wychowanie	Rozpoznawcza	
33.	Funkcjonowanie lokalnych baz danych systemu informacji oświatowej	R/14/004	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Oświata i wychowanie	Rozpoznawcza	
34.	Szkolenie młodzieży uzdolnionej sportowo	R/14/006	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Oświata i wychowanie	Rozpoznawcza	
35.	Ochrona interesu Skarbu Państwa przez Ministra Sportu i Turystyki w umowach zawieranych przez spółkę Narodowe Centrum Sportu	S/13/009	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura fizyczna	Skargowa	
36.	Działalność i wykorzystanie środków publicznych przez Państwowy Zespół Ludowy Pieśni i Tańca Mazowsze im. Tadeusza Sygietyńskiego, Mazowiecki Teatr Muzyczny im. Jana Kiepury oraz sprawowanie nadzoru nad instytucjami kultury przez Samorząd Województwa Mazowieckiego	S/14/003	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	Skargowa	
37.	Ochrona zabytków przez Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w latach 2013–2014	S/14/007	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	Skargowa	
38.	Zabezpieczenie Sił Zbrojnych RP w środki bojowe	R/13/001	Departament Obrony Narodowej	Obrona narodowa	Rozpoznawcza	
39.	Realizacja wniosków pokontrolnych po kontroli „Funkcjonowanie straży gminnych (miejskich)"	D/13/504	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawy wewnętrzne	Kontrola doraźna koordynowana	338
40.	Prawidłowość realizacji zadań przez straże miejskie (gminne) w zakresie wykorzystywania urządzeń ujawniających i zapisujących za pomocą technik utrwalania obrazów naruszenia przepisów ruchu drogowego	D/13/508	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawy wewnętrzne	Kontrola doraźna koordynowana	338
41.	Dostarczanie pism i przesyłek sądowych oraz prokuratorskich	D/14/509	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Administracja publiczna	Kontrola doraźna koordynowana	
42.	Funkcjonowanie biegłych w wymiarze sprawiedliwości	I/14/006	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawiedliwość	Inna kontrola doraźna	
43.	Instalowanie i wykorzystanie przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych	R/13/001	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawy wewnętrzne	Rozpoznawcza	344
44.	Poszukiwanie osób zaginionych	R/14/001	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawy wewnętrzne	Rozpoznawcza	
45.	Readaptacja społeczna skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności	R/14/002	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawiedliwość	Rozpoznawcza	
46.	Wykorzystanie broni przez wybrane służby i straże oraz nadzór organów państwa nad jej reglamentacją	R/14/003	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawy wewnętrzne	Rozpoznawcza	

Załączniki

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Dział administracji	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
47.	Dostarczanie pism i przesyłek sądowych i prokuratorskich	R/14/004	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Administracja publiczna	Rozpoznawcza	
48.	Realizacja zadań CBA w zakresie przeciwdziałania i zwalczania korupcji	R/14/005	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawy wewnętrzne	Rozpoznawcza	
49.	Gospodarowanie środkami publicznymi przez wybrane jednostki budżetowe finansowane z części 31 (Praca)	I/13/001	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Finanse publiczne	Inna kontrola doraźna	
50.	Sprawowanie przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego nadzoru nad korzystaniem przez organizacje pożytku publicznego z jednoprocentowego odpisu od podatku dochodowego od osób fizycznych	I/13/002	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Zabezpieczenie społeczne	Inna kontrola doraźna	93
51.	Przygotowanie ZUS do realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych	I/14/002	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Zabezpieczenie społeczne	Inna kontrola doraźna	251
52.	Pomoc w usamodzielnianiu pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej	R/13/003	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Zabezpieczenie społeczne	Rozpoznawcza	
53.	Wykorzystanie przez samorządy powiatowe środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	R/14/001	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Finanse publiczne	Rozpoznawcza	
54.	Spółdzielnie socjalne jako instrument aktywizacji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.	R/14/003	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Praca	Rozpoznawcza	
55.	Nadzór Prezesa Agencji Rynku Rolnego nad ELEWARR Sp. z o. o.	K/13/002	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rynki rolne	Sprawdzająca	
56.	Prowadzenie gospodarki łowieckiej	D/14/508	Departament Środowiska	Środowisko	Kontrola doraźna koordynowana	
57.	Funkcjonowanie podstawowej i ambulatoryjnej opieki specjalistycznej finansowanej ze środków publicznych	R/13/005	Departament Zdrowia	Zdrowie	Rozpoznawcza	
58.	Działalność szpitali samorządowych przekształconych w spółki kapitałowe prawa handlowego	R/13/006	Departament Zdrowia	Zdrowie	Rozpoznawcza	
59.	Zatrudnienie w spzoz	R/13/007	Departament Zdrowia	Zdrowie	Rozpoznawcza	
60.	Realizacja świadczeń zdrowotnych z zakresu opieki nad osobami w wieku podeszłym	R/13/008	Departament Zdrowia	Zdrowie	Rozpoznawcza	
61.	Realizacja wybranych zadań Narodowego Programu Zdrowia (NPZ) na lata 2007–2015 przez Miasto Płock, ze szczególnym uwzględnieniem programów zdrowotnych	R/14/002	Departament Zdrowia	Zdrowie	Rozpoznawcza	
62.	Funkcjonowanie systemu opieki pediatrycznej w Polsce	R/14/003	Departament Zdrowia	Zdrowie	Rozpoznawcza	
63.	Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych na terenie miasta Białegostoku	I/14/001	Delegatura w Białymstoku	Zabezpieczenie społeczne	Inna kontrola doraźna	
64.	Udzielanie uczniom przez jednostki samorządu terytorialnego pomocy materialnej o charakterze motywacyjnym	K/13/003	Delegatura w Białymstoku	Oświata i wychowanie	Sprawdzająca	
65.	Korzystanie przez Wojewódzki Szpital Zespolony im. L. Rydygiera w Toruniu z usług zewnętrznych w leczeniu szpitalnym	R/14/002	Delegatura w Bydgoszczy	Zdrowie	Rozpoznawcza	
66.	Dostępność dla osób niepełnosprawnych publicznego transportu zbiorowego w Toruniu	R/14/003	Delegatura w Bydgoszczy	Transport	Rozpoznawcza	

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Dział administracji	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
67.	Korzystanie z dopłat z budżetu państwa na finansowanie uprawnień do ulgowych przejazdów osób korzystających z kolejowego i autobusowego publicznego transportu zbiorowego	R/14/004	Delegatura w Bydgoszczy	Administracja publiczna	Rozpoznawcza	
68.	Sprawowanie właściwego nadzoru nad Miejskim Zespołem Opieki Zdrowotnej sp. z o.o. z siedzibą we Włocławku	S/13/006	Delegatura w Bydgoszczy	Zdrowie	Skargowa	
69.	Prawidłowość rozliczeń dokonywanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Bydgoszczy z wykonawcami i podwykonawcami robót budowlanych realizowanych na Autostradzie A-1 odcinek I-III	S/14/001	Delegatura w Bydgoszczy	Finanse publiczne	Skargowa	
70.	Zniesienie Karpackiego Oddziału Straży Granicznej	D/13/507	Delegatura w Gdańsku	Sprawy wewnętrzne	Kontrola doraźna koordynowana	
71.	Realizacja wniosków pokontrolnych NIK sformułowanych w wyniku kontroli nr P/11/073 pn. „Organizacja i finansowanie kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli"	K/13/007	Delegatura w Gdańsku	Oświata i wychowanie	Sprawdzająca	
72.	Prawidłowość działań organu nadzoru budowlanego w postępowaniu administracyjnym dotyczącym zmiany sposobu użytkowania części lokalu mieszkalnego nr 40 na Osiedlu Wazów 2 w Człuchowie	S/13/006	Delegatura w Gdańsku	Budownictwo, lokalne planowanie I zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	Skargowa	
73.	Działania Pomorskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia w Gdańsku związane z wyborem wykonawców świadczeń medycznych w rodzaju ambulatoryjna opieka specjalistyczna, realizowanych od 1 lipca 2013 r.	S/13/010	Delegatura w Gdańsku	Zdrowie	Skargowa	
74.	Prawidłowość realizacji zadania Pn. „Park Wodny Centrum Rekreacji, Sportu i Rehabilitacji w Słupsku"	S/14/001	Delegatura w Gdańsku	Kultura fizyczna	Skargowa	
75.	Przebieg ostatniego etapu modernizacji Stadionu Śląskiego w Chorzowie (budowa zadaszenia trybun) w latach 2007–2013	I/13/004	Delegatura w Katowicach	Kultura fizyczna	Inna kontrola doraźna	293
76.	Przygotowanie i przebieg realizacji obiektu mostowego autostrady A1 przez dolinę potoku Kolejówka, w rejonie węzła „Mszana"	I/13/007	Delegatura w Katowicach	Transport	Inna kontrola doraźna	
77.	Usuwanie przez przedsiębiorców górniczych szkód wywołanych ruchem zakładów górniczych	I/14/001	Delegatura w Katowicach	Środowisko	Inna kontrola doraźna	138
78.	Przygotowanie i realizacja projektu „Budowa połączenia kolejowego MPL Katowice z miastami aglomeracji górnośląskiej, odcinek Katowice – Pyrzowice – PRACE PRZYGOTOWAWCZE”	I/14/006	Delegatura w Katowicach	Transport	Inna kontrola doraźna	
79.	Wybrane zagadnienia funkcjonowania Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego w Katowicach	I/14/010	Delegatura w Katowicach	Transport	Inna kontrola doraźna	172
80.	Budowa i modernizacja wybranych stadionów sportowych, realizowana z wykorzystaniem środków publicznych	I/14/012	Delegatura w Katowicach	Kultura fizyczna	Inna kontrola doraźna	
81.	Sprawdzenie wykonania wniosków pokontrolnych z kontroli P/11/132 „Usuwanie przez przedsiębiorców górniczych szkód wywołanych ruchem zakładów górniczych”	K/13/006	Delegatura w Katowicach	Gospodarka	Sprawdzająca	138

Załączniki

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Dział administracji	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
82.	Realizacja wniosków pokontrolnych z kontroli P/12/077 – Funkcjonowanie ratownictwa technicznego i ochrony przeciwpożarowej na kolei	K/13/008	Delegatura w Katowicach	Transport	Sprawdzająca	
83.	Wykonanie wniosków z kontroli P/11/133 – Gospodarka ściekowa gmin na obszarach nieobjętych systemem kanalizacji zbiorczej w latach 2009–2011 (I półrocze)	K/13/009	Delegatura w Katowicach	Środowisko	Sprawdzająca	
84.	Wykonanie wniosków z kontroli P/12/036 „Zadłużenie wybranych instytucji sektora finansów publicznych oraz Krajowego Funduszu Drogowego”	K/14/003	Delegatura w Katowicach	Instytucje finansowe	Sprawdzająca	
85.	Wykonanie wniosków z kontroli P/12/123 – Zakup i wykorzystanie aparatury medycznej ze szczególnym uwzględnieniem środków europejskich	K/14/004	Delegatura w Katowicach	Zdrowie	Sprawdzająca	
86.	Wykonanie wniosków z kontroli P/12/124 Dostępność i finansowanie opieki stomatologicznej ze środków publicznych (przeprowadzonej w 2012 r.)	K/14/007	Delegatura w Katowicach	Zdrowie	Sprawdzająca	
87.	Wykonanie wniosków z kontroli P/08/116 – Realizacja Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych	K/14/011	Delegatura w Katowicach	Środowisko	Sprawdzająca	
88.	Ograniczanie skutków susz i powodzi w drodze zwiększenia małej retencji wód	R/14/005	Delegatura w Katowicach	Gospodarka wodna	Rozpoznawcza	
89.	Realizacja wysokospecjalistycznych świadczeń zdrowotnych przez publiczne i niepubliczne podmioty lecznicze	R/14/008	Delegatura w Katowicach	Zdrowie	Rozpoznawcza	
90.	Założenia i realizacja finansowania kosztów utrzymania hali widowiskowo-sportowej w Bielsku-Białej	R/14/009	Delegatura w Katowicach	Kultura fizyczna	Rozpoznawcza	
91.	Realizacja przez Gminę Ślemień wybranych projektów współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej oraz nadzór sprawowany w tym zakresie przez uprawnione organy	S/13/001	Delegatura w Katowicach	Rozwój regionalny	Skargowa	149
92.	Realizacja przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Gliwicach wybranych zadań pieczy zastępczej, dotyczących rodzin zastępczych zawodowych i Rodzinnego Domu Dziecka w Paczynie	S/13/005	Delegatura w Katowicach	Rodzina	Skargowa	
93.	Wybrane działania Wojewódzkiego Parku Kultury i Wypoczynku w zakresie udzielania zamówień publicznych	S/13/010	Delegatura w Katowicach	Kultura fizyczna	Skargowa	
94.	Wybrane aspekty funkcjonowania spółek z udziałem Miasta Gliwice	S/14/002	Delegatura w Katowicach	Gospodarka	Skargowa	174
95.	Nadawanie stopni i tytułów naukowych	S/14/013	Delegatura w Katowicach	Nauka	Skargowa	285
96.	Ustalanie przez gminy opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej	I/13/005	Delegatura w Kielcach	Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	Inna kontrola doraźna	
97.	Gospodarowanie środkami Funduszu Leśnego w Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Radomiu i wybranych Nadleśnictwach	I/14/001	Delegatura w Kielcach	Rolnictwo	Inna kontrola doraźna	
98.	Gospodarowanie przez starostów nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu państwa	I/14/003	Delegatura w Kielcach	Skarb Państwa	Inna kontrola doraźna	
99.	Udzielanie dotacji Świętokrzyskiemu Ośrodkowi Doradztwa Rolniczego w Modliszewicach przez Wojewodę Świętokrzyskiego w latach 2009–2012	I/14/004	Delegatura w Kielcach	Finanse publiczne	Inna kontrola doraźna	104

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Dział administracji	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
100.	Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych	I/14/005	Delegatura w Kielcach	Zabezpieczenie społeczne	Inna kontrola doraźna	
101.	Przygotowanie i realizacja zamówienia publicznego na zakup taboru kolejowego do obsługi połączeń międzywojewódzkich realizowanych przez województwo świętokrzyskie	I/14/006	Delegatura w Kielcach	Transport	Inna kontrola doraźna	197
102.	Usuwanie przez gminy skutków zdarzeń kryzysowych związanych z przerwami w dostawach energii elektrycznej	I/14/008	Delegatura w Kielcach	Administracja publiczna	Inna kontrola doraźna	
103.	Egzekwowanie obowiązków podatkowych i celnych od podmiotów prowadzących handel internetowy	K/14/009	Delegatura w Kielcach	Finanse publiczne	Sprawdzająca	
104.	Działania Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Skarżysku-Kamiennej w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzicom	R/14/011	Delegatura w Kielcach	Rodzina	Rozpoznawcza	
105.	Odprowadzanie wód pokąpielowych z uzdrowisk na terenie gminy Busko-Zdrój	S/13/002	Delegatura w Kielcach	Środowisko	Skargowa	
106.	Finansowanie leczenia raka piersi	S/13/008	Delegatura w Kielcach	Zdrowie	Skargowa	
107.	Przyznawanie przez organy samorządu województwa świętokrzyskiego dotacji dla sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007–2013	S/13/009	Delegatura w Kielcach	Rozwój regionalny	Skargowa	147
108.	Wybrane aspekty gospodarki odpadami komunalnymi w województwie świętokrzyskim	S/14/007	Delegatura w Kielcach	Środowisko	Skargowa	
109.	Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami	R/13/008	Delegatura w Krakowie	Środowisko	Rozpoznawcza	
110.	Reagowanie Policji na zgłoszenia obywateli	R/14/003	Delegatura w Krakowie	Sprawy wewnętrzne	Rozpoznawcza	
111.	Wydatkowanie środków publicznych na wybrane zadania inwestycyjne na terenie Gminy Brzeszcze	S/14/001	Delegatura w Krakowie	Administracja publiczna	Skargowa	
112.	Efektywność realizacji inwestycji pn. „Budowa zespołu basenów otwartych w Andrychowie wraz z zapleczem i niezbędną infrastrukturą techniczną"	S/14/002	Delegatura w Krakowie	Kultura fizyczna	Skargowa	
113.	Realizacja nakazów ujętych w decyzjach administracyjnych dotyczących budynków uznanych za zagrażające życiu ludzi oraz nadzoru nad praktycznym sprawowaniem organizacji oraz warunków ewakuacji z budynków użyteczności publicznej	I/13/017	Delegatura w Lublinie	Administracja publiczna	Inna kontrola doraźna	
114.	Organizacja publicznych form wychowania przedszkolnego działających na terenie gminy Jastków	I/14/007	Delegatura w Lublinie	Oświata i wychowanie	Inna kontrola doraźna	
115.	Realizacja wniosków pokontrolnych NIK sformułowanych po kontroli działalności Ochotniczych Hufców Pracy (P/12/149)	K/14/001	Delegatura w Lublinie	Praca	Sprawdzająca	
116.	Dofinansowanie przez Lubelską Agencję Wspierania Przedsiębiorczości projektów z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007–2013	K/14/004	Delegatura w Lublinie	Rozwój regionalny	Sprawdzająca	
117.	Realizacja wniosków pokontrolnych NIK sformułowanych po kontroli prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP	K/14/006	Delegatura w Lublinie	Administracja publiczna	Sprawdzająca	

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Dział administracji	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
118.	Realizacja zadania inwestycyjnego pn. „Redukcja zagrożenia powodziowego na terenie województwa lubelskiego poprzez budowę zbiornika małej retencji w Krasnymstawie”	S/13/018	Delegatura w Lublinie	Gospodarka wodna	Skargowa	
119.	Działania Wójta Gminy Stary Zamość w latach 2011–2013 jako organu podatkowego oraz Urzędu Gminy w zakresie wykonywania niektórych zadań jednostki samorządu terytorialnego	S/13/019	Delegatura w Lublinie	Finanse publiczne	Skargowa	
120.	Działalność organów gminy Wysokie oraz gminy Fajsławice w zakresie planowania i wdrażania budowy zespołu elektrowni wiatrowych	S/14/002	Delegatura w Lublinie	Administracja publiczna	Skargowa	
121.	Funkcjonowanie wybranych spółek transportu publicznego stanowiących własność Województwa Lubelskiego oraz sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad tymi spółkami przez Samorząd Województwa Lubelskiego	S/14/003	Delegatura w Lublinie	Administracja publiczna	Skargowa	
122.	Sprawowanie nadzoru przez Starostę Puławskiego nad funkcjonowaniem SP ZOZ w Puławach w wybranych aspektach	S/14/005	Delegatura w Lublinie	Administracja publiczna	Skargowa	
123.	Zarządzanie zbiornikiem wodnym w Nieliszu	S/14/008	Delegatura w Lublinie	Gospodarka wodna	Skargowa	
124.	Wybrane obszary działalności regionalnych dyrekcji ochrony środowiska w zakresie ochrony środowiska przed hałasem drogowym	D/13/509	Delegatura w Łodzi	Środowisko	Inna kontrola doraźna koordynowana	
125.	Wykonanie wniosków i wykorzystanie uwag przez adresatów wystąpień pokontrolnych skierowanych po kontroli P/12/153 "Realizacja przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz innych wybranych kontrolach	K/14/006	Delegatura w Łodzi	Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	Sprawdzająca	
126.	Efekty "Programu Oczyszczania Kraju z azbestu na lata 2009–2032" na przykładzie działań podejmowanych przez Starostwo Powiatowe w Brzezinach w latach 2009–2014	R/14/007	Delegatura w Łodzi	Środowisko	Rozpoznawcza	
127.	Prawidłowość działań podejmowanych przez organy gminy Opoczno w zakresie sprzedaży wybranych nieruchomości gminnych	S/14/001	Delegatura w Łodzi	Skarb Państwa	Skargowa	
128.	Wydatkowanie środków publicznych na finansowanie kosztów funkcjonowania jednostek ochotnicze straży pożarnej na terenie gminy	S/14/002	Delegatura w Łodzi	Finanse publiczne	Skargowa	
129.	Prawidłowość wydatkowania środków budżetowych na promocję Miasta Zduńska Wola w szczególności na tworzenie Miejskiego Informatora Samorządowego, reklamy i zamieszczanie ogłoszeń w lokalnej prasie przez Urząd Miasta, jednostki podległe oraz spółki miejskie w okresie od 2012 r. do 31 stycznia 2014 r.	S/14/003	Delegatura w Łodzi	Administracja publiczna	Skargowa	
130.	Modernizacja linii kolejowej Warszawa – Łódź, etap II Lot B wraz z przygotowaniem terenu pod inwestycję w obrębie projektowanego nowego dworca Łódź Fabryczna	S/14/004	Delegatura w Łodzi	Transport	Skargowa	175
131.	Działania Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi związane z budową drogi ekspresowej S8, dotyczące: przygotowania i realizacji drogi w okolicach miejscowości Sięganów gm. Łask; zaprojektowania i wykonania oświetlenia węzła Studzia	S/14/005	Delegatura w Łodzi	Transport	Skargowa	

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Dział administracji	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
132.	Wykorzystanie przez gminy województwa warmińsko-mazurskiego środków publicznych na realizację w latach 2011–2013 programu wieloletniego – Pomoc państwa w zakresie dożywiania	I/13/009	Delegatura w Olsztynie	Zabezpieczenie społeczne	Inna kontrola doraźna	263
133.	Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych	I/14/003	Delegatura w Olsztynie	Zabezpieczenie społeczne	Inna kontrola doraźna	
134.	Wykorzystanie przez Lokalne Grupy Rybackie środków finansowych w ramach Programu Operacyjnego – Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013	I/14/006	Delegatura w Olsztynie	Rybołówstwo	Inna kontrola doraźna	
135.	Realizacja wybranych projektów budowy sieci szerokopasmowych, dofinasowanych ze środków Unii Europejskiej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury 2007–2013	R/14/001	Delegatura w Olsztynie	Rozwój regionalny	Rozpoznawcza	
136.	Prawidłowość udzielania przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Olsztynie zamówień dotyczących obsługi zimowego utrzymania dróg krajowych oraz obsługi punktu informacji drogowej	S/14/002	Delegatura w Olsztynie	Transport	Skargowa	
137.	Gospodarowanie wybranymi składnikami majątkowymi przez Miasto i Gminę Orneta w latach 2009–2014	S/14/004	Delegatura w Olsztynie	Administracja publiczna	Skargowa	
138.	Prawidłowość realizacji wybranych inwestycji dotyczących infrastruktury wodno-ściekowej, zakupu paliwa oraz powoływania rad nadzorczych w spółkach komunalnych Gminy Olsztynek	S/14/005	Delegatura w Olsztynie	Środowisko	Skargowa	
139.	Kontrola projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska–Rzeczpospolita Polska 2007–2013	D/13/505	Delegatura w Opolu	Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej	Kontrola doraźna koordynowana	148
140.	Prawidłowość uzyskania dopłat do ulgowych przejazdów osób korzystających z autobusowego transportu zbiorowego	I/13/009	Delegatura w Opolu	Transport	Inna kontrola doraźna	196
141.	Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych	I/14/001	Delegatura w Opolu	Zabezpieczenie społeczne	Inna kontrola doraźna	
142.	Wybrane zagadnienia udzielania przedsiębiorcom w latach 2010–2013 (I półrocze) pozwoleń wodnoprawnych, pozwoleń na budowę oraz koncesji na wydobywanie kopalin	S/13/008	Delegatura w Opolu	Środowisko	Skargowa	234
143.	Wykorzystanie przez organizacje pożytku publicznego województwa wielkopolskiego środków pochodzących z 1% należnego podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2011–2013	I/14/002	Delegatura w Poznaniu	Finanse publiczne	Inna kontrola doraźna	
144.	Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych w województwie wielkopolskim	I/14/003	Delegatura w Poznaniu	Zabezpieczenie społeczne	Inna kontrola doraźna	
145.	Realizacja umów zawieranych przez Inspekcję Weterynaryjną z lekarzami niebędącymi pracownikami Inspekcji	I/14/004	Delegatura w Poznaniu	Rolnictwo	Inna kontrola doraźna	
146.	Gospodarowanie akwenami wodnymi i znajdującymi się w ich sąsiedztwie obszarami przestrzeni publicznej stanowiącymi miejsca wypoczynku i rekreacji	I/14/005	Delegatura w Poznaniu	Gospodarka wodna	Inna kontrola doraźna	
147.	Udzielanie świadczeń osobom uprawnionym do alimentów w województwie wielkopolskim	I/14/010	Delegatura w Poznaniu	Zabezpieczenie społeczne	Inna kontrola doraźna	

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Dział administracji	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
148.	Realizacja wniosków pokontrolnych z kontroli I/11/003 Sprawowanie nadzoru przez inspekcje państwowe nad funkcjonowaniem ferm zwierząt futerkowych w województwie wielkopolskim	K/14/008	Delegatura w Poznaniu	Rolnictwo	Sprawdzająca	
149.	Działania administracji rządowej i samorządowej w zakresie przeciwdziałania niszczenia dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych (kontrola rozpoznawcza)	R/14/012	Delegatura w Poznaniu	Transport	Rozpoznawcza	
150.	Nabór pracowników na stanowiska urzędnicze w wybranych gminach województwa wielkopolskiego	S/14/001	Delegatura w Poznaniu	Administracja publiczna	Skargowa	
151.	Przygotowanie i realizacja inwestycji „Rozbudowa szpitala przy ul. 3 Maja 37 w Gnieźnie"	S/14/006	Delegatura w Poznaniu	Zdrowie	Skargowa	
152.	Prawidłowość organizacji szkoleń, zatrudniania pracowników oraz dokonywania wybranych wydatków ze środków publicznych przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Poznaniu w okresie od stycznia 2012 r. do czerwca 2014 r.	S/14/007	Delegatura w Poznaniu	Administracja publiczna	Skargowa	
153.	Wykorzystanie środków publicznych przez Stowarzyszenie „Dolina Noteci" ze szczególnym uwzględnieniem aspektów organizacyjnych i gospodarki finansowej	S/14/009	Delegatura w Poznaniu	Finanse publiczne	Skargowa	
154.	Realizacja przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego zadań z zakresu geodezji i kartografii	S/14/011	Delegatura w Poznaniu	Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	Skargowa	
155.	Prawidłowość wydatkowania środków publicznych w związku z budową budynku dydaktycznego z aulą etap III przez Państwową Wyższą Szkołę Techniczno-Ekonomiczną w Jarosławiu	I/13/024	Delegatura w Rzeszowie	Finanse publiczne	Inna kontrola doraźna	
156.	Wykorzystanie środków z dotacji budżetu państwa, przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego w 2013 roku przez Wojewodę Podkarpackiego na realizację zadań inwestycyjnych	I/14/001	Delegatura w Rzeszowie	Finanse publiczne	Inna kontrola doraźna	
157.	Działania wybranych organów samorządu terytorialnego z terenu województwa podkarpackiego w stosunku do dłużników alimentacyjnych.	I/14/002	Delegatura w Rzeszowie	Administracja publiczna	Inna kontrola doraźna	264
158.	Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych	I/14/006	Delegatura w Rzeszowie	Zabezpieczenie społeczne	Inna kontrola doraźna	
159.	Mechanizmy zabezpieczające interes publiczny i ich przestrzeganie przy realizacji umów na wykonanie odcinka autostrady A-4 Rzeszów – Jarosław	I/14/007	Delegatura w Rzeszowie	Administracja publiczna	Inna kontrola doraźna	
160.	Wykonanie wniosków pokontrolnych z kontroli P/12/105 – Nadzór Wojewody Podkarpackiego nad działalnością powiatowych zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności w latach 2010–2012 (I półrocze)	K/14/004	Delegatura w Rzeszowie	Administracja publiczna	Sprawdzająca	
161.	Wykonanie wniosków skierowanych do Marszałka Województwa po kontroli dotyczącej unieszkodliwiania odpadów medycznych na terenie województwa podkarpackiego (P/11/162)	K/14/009	Delegatura w Rzeszowie	Środowisko	Sprawdzająca	
162.	Działania zapobiegające emigracji zarobkowej i jej negatywnym skutkom	K/14/011	Delegatura w Rzeszowie	Praca	Sprawdzająca	

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Dział administracji	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
163.	Prawidłowość monitorowania sytuacji społecznej przez ośrodki pomocy społecznej	R/14/005	Delegatura w Rzeszowie	Zabezpieczenie społeczne	Rozpoznawcza	
164.	Realizacja porozumienia o współpracy z Akademią Górniczo-Hutniczą w Krakowie w kontekście zapewnienia kadr dla regionu mieleckiego	R/14/010	Delegatura w Rzeszowie	Nauka	Rozpoznawcza	
165.	Prywatyzacja Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej w Krośnie SA	S/14/003	Delegatura w Rzeszowie	Skarb Państwa	Skargowa	
166.	Finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez gminy województwa zachodniopomorskiego środkami pochodzącymi z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska	I/14/001	Delegatura w Szczecinie	Środowisko	Inna kontrola doraźna	215
167.	Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez Gminę Miasto Szczecin	I/14/004	Delegatura w Szczecinie	Administracja publiczna	Inna kontrola doraźna	
168.	Realizacja wniosków po kontroli „Wykorzystanie środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej na budowę obiektów sportowych w województwie zachodniopomorskim" (P/10/168)	K/14/003	Delegatura w Szczecinie	Kultura fizyczna	Sprawdzająca	298
169.	Realizacja przez Gminę Miasto Szczecinek zadań w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami nieruchomymi w latach 2013–2014	R/14/005	Delegatura w Szczecinie	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	Rozpoznawcza	
170.	Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym w Gminie Rewal	R/14/006	Delegatura w Szczecinie	Środowisko	Rozpoznawcza	
171.	Realizacja w latach 2009–2013 zadania inwestycyjnego „Budowa kompleksu wodno-rekreacyjnego w Koszalinie"	S/14/002	Delegatura w Szczecinie	Kultura fizyczna	Skargowa	199
172.	Realizacja zamówień publicznych na usługi zewnętrzne przez podmioty sektora publicznego	D/14/506	Delegatura w Warszawie	Administracja publiczna	Kontrola doraźna koordynowana	
173.	Wywiązywanie się przez gminy z obowiązku kontroli stanu technicznego dróg publicznych na terenie województwa mazowieckiego	K/14/001	Delegatura w Warszawie	Transport	Sprawdzająca	
174.	Gospodarowanie nieruchomościami przez SGGW w Warszawie	K/14/003	Delegatura w Warszawie	Skarb Państwa	Sprawdzająca	
175.	Funkcjonowanie Ośrodka Szkoleniowego Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury w Dębem	S/14/005	Delegatura w Warszawie	Sprawiedliwość	Skargowa	
176.	Prowadzenie przez Miasto i Gminę Chocianów zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków	S/14/001	Delegatura we Wrocławiu	Administracja publiczna	Skargowa	
177.	Gospodarowanie nieruchomością zabudowaną budynkiem Ośrodka Zdrowia w Lubomierzu	S/14/002	Delegatura we Wrocławiu	Administracja publiczna	Skargowa	
178.	Realizacja inwestycji budowlanej Gminy Bielawa pn. „Bielawski Inkubator Przedsiębiorczości" oraz sprawdzenie wykonania przez Urząd Miejski w Bielawie wniosków pokontrolnych z kontroli doraźnej S/11/003 – Realizacja zadań Gminy Bielawa podejmowanych w latach 2001–2010 w zakresie budownictwa mieszkaniowego i gospodarowania nieruchomościami	S/14/003	Delegatura we Wrocławiu	Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	Skargowa	
179.	Realizacja wybranych dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego województwa lubuskiego w latach 2011–2013, ze szczególnym uwzględnieniem działań podejmowanych w celu zmniejszenia zadłużenia	I/14/002	Delegatura w Zielonej Górze	Finanse publiczne	Inna kontrola doraźna	
180.	Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych	I/14/003	Delegatura w Zielonej Górze	Zabezpieczenie społeczne	Inna kontrola doraźna	

Załączniki

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Dział administracji	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
181.	Gospodarka finansowa Uniwersytetu Zielonogórskiego oraz wybrane zagadnienia polityki kadrowej	I/14/005	Delegatura w Zielonej Górze	Finanse publiczne	Inna kontrola doraźna	
182.	Zwiększanie możliwości retencyjnych oraz przeciwdziałanie powodzi i suszy w ekosystemach leśnych w województwie lubuskim	R/14/001	Delegatura w Zielonej Górze	Gospodarka wodna	Rozpoznawcza	
183.	Zapewnienie bezpieczeństwa i higieny uczenia się w szkołach publicznych	R/14/004	Delegatura w Zielonej Górze	Oświata i wychowanie	Rozpoznawcza	
184.	Wykonywanie przez Wojewódzkich Inspektorów Farmaceutycznych w Szczecinie i we Wrocławiu zadań określonych w ustawie Prawo Farmaceutyczne	R/14/006	Delegatura w Zielonej Górze	Zdrowie	Rozpoznawcza	
185.	Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców Gminy Strzelce Krajeńskie	R/14/007	Delegatura w Zielonej Górze	Gospodarka wodna	Rozpoznawcza	

Załącznik nr 4

Wykaz wniosków *de lege ferenda* Najwyższej Izby Kontroli, przedstawionych w informacjach o wynikach kontroli w 2014 r. [1/]

Lp.	Tytuł i numer kontroli (dział administracji rządowej)	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
1.	**Sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez Oddziały Terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w: Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu** *(dział: rolnictwo)* P/13/195	*Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm.)*	Ustawowe określenie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w porozumieniu z Prezesem Agencji Nieruchomości Rolnych okoliczności uzasadniających wykluczenie z przetargu ograniczonego kandydata na nabywcę nieruchomości rolnych Zasobu.	W trakcie prac legislacyjnych przez Sejm	Mimo wyboru kandydatów na nabywców zgodnego z przepisami ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, NIK dostrzega konieczność uszczegółowienia w przepisach ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa kryteriów kwalifikowania kandydatów na nabywców nieruchomości rolnych, których dotychczasowe postępowanie wskazywało na nieprzestrzeganie warunków przeprowadzanych przetargów ograniczonych.
2.	**Sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez Oddziały Terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w: Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu** *(dział: sprawy wewnętrzne)* P/13/195	*Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców – art. 8 ust. 4 (Dz.U. z 2014 r., poz.1380)*	Podjęcie działań przez Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie zapewnienia pozyskiwania pełnej informacji o nabywanych lub obejmowanych udziałach lub akcjach przez cudzoziemców w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych, w przypadkach określonych w art. 8 ust. 4 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.	W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów	Obowiązujące regulacje prawne są niewystarczające dla ewidencjonowania przez Ministra Spraw Wewnętrznych transakcji nabywania przez cudzoziemców udziałów spółek będących właścicielami nieruchomości rolnych. Przepisy nie nakładają obowiązku zgłaszania do Krajowego Rejestru Sądowego informacji niezbędnych do rejestrowania przez MSW transakcji nabycia przez cudzoziemców udziałów spółek z o.o. będących właścicielami nieruchomości rolnych. Brak przekazywania do KRS informacji o posiadaniu nieruchomości rolnych przez spółki, w których cudzoziemcy nabyli udziały, powodował, iż MSW nie otrzymywało danych, które zgodnie z cyt. wyżej ustawą niezbędne są do rejestracji takich transakcji.
3.	**Gospodarowanie środkami publicznymi przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej** *(dział: środowisko)* P/13/181	*Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (Dz.U. Nr 226, poz. 1479)*	Zmiana rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej polegająca na dodaniu do Rocznych Planów Finansowych dodatkowych pozycji dotyczących zobowiązań wynikających z podpisanych umów pożyczek i dotacji dotychczas niewypłaconych zgodnie ze stanem na początku i na końcu roku.	Niezrealizowany	W stanowisku do Informacji z 3 marca 2014 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska poinformował, że sugerowana przez NIK zmiana rozporządzenia jest poddawana wewnątrzresortowej analizie.
4.	**Biopaliwa i biokomponenty w transporcie Informacja o wynikach kontroli stosowania biopaliw i biokomponentów w transporcie** *(dział: gospodarka)* P/13/054	*Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1643 ze zm.)*	Rozważenie przez Ministra Gospodarki podjęcia inicjatywy legislacyjnej w celu uzupełnienia przepisów art. 33 ust. 1 ustawy o biopaliwach, o możliwość nakładania kar w przypadku ujawnienia przez kontrole Inspekcji Handlowej magazynowania biokomponentów niespełniających wymagań jakościowych – w sytuacji, kiedy nie są one wprowadzane do obrotu.	Zrealizowany w pełni	Zmieniono brzmienie art. 33 ust. 1 pkt 4 ustawy o biopaliwach. Zmiana zawarta jest w ustawie z 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 1088). Aktualnie przepis ma brzmienie: art. 33 ust 1 pkt 4) wprowadza do obrotu lub wykorzystuje do wytwarzania paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych biokomponenty niespełniające wymagań jakościowych;

Lp.	Tytuł i numer kontroli (dział administracji rządowej)	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
5.	**Przychody nieznajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzące ze źródeł nieujawnionych w województwie świętokrzyskim** *(dział: finanse publiczne)* P/13/148	*Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.)*	Podjęcie przez Ministra Finansów inicjatywy legislacyjnej, mającej na celu nowelizację ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, tak aby zapewnić skuteczne opodatkowanie przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych.	Niezrealizowany	Wniosek dotyczy podjęcia przez Ministra Finansów inicjatywy legislacyjnej, mającej na celu nowelizację ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (w zakresie art. 20 ust. 3) tak, aby zapewnić skuteczne opodatkowanie przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych. Podstawą jego sformułowania było przede wszystkim orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 18 lipca 2013 r. o sygn. SK 18/0912), że przepis art. 20 ust. 3 updf, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2006 r., jest niezgodny z Konstytucją RP, jak również niejednolite orzecznictwo sądów administracyjnych, w związku z wyrokiem TK (które przykładowo wskazano w informacji o wynikach kontroli) odnośnie do możliwości kontynuowania dotychczasowych lub wszczynania nowych postępowań. Powyższe orzeczenie nie odnosiło się do art. 20 ust. 3 updf w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r., jednak TK uznał, iż przepis ten jest obarczony – w zbliżonym, jeśli nie identycznym stopniu – tymi samymi mankamentami, które były powodem stwierdzenia niekonstytucyjności jego poprzedniej wersji. Na tej podstawie sądy administracyjne uznawały, że ocena konstytucyjności przepisu art. 20 ust. 3 updf w obecnej wersji nie może zostać pominięta przy rozpatrywaniu spraw z zakresu opodatkowania dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów po 31 grudnia 2006 r. Wątpliwości odnośnie do mocy obowiązującej art. 20 ust. 3 updf, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r., zostały rozstrzygnięte w orzeczeniu TK (wyrok, sygn. P 49/13) z 29 lipca 2014 r., w którym TK stwierdził jego niezgodność z Konstytucją RP, orzekając jednocześnie o odroczeniu terminu utraty mocy obowiązującej o 18 miesięcy. Wniosek NIK, również w kontekście wyroku TK z 29 lipca 2014 r., nadal jest aktualny.
6.	**Funkcjonowanie żeglugi śródlądowej** *(dział: gospodarka wodna, transport)* P/13/079	*Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych (Dz.U. z 2002 r., Nr 77, poz. 695)*	Minister właściwy do spraw transportu we współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej powinien podjąć działania na rzecz nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych, której skutkiem będzie uaktualnienie parametrów eksploatacyjnych tych dróg.	Niezrealizowany	W zleconym przez MTBiGM opracowaniu pn.: „Program rozwoju infrastruktury transportu wodnego śródlądowego w Polsce. Część 2. Propozycja wieloletniego programu infrastruktury transportu wodnego śródlądowego w Polsce" wykazano, iż według stanu na koniec 2010 r. zaledwie 10% łącznej długości dróg wodnych spełniało warunki swojej klasy ustalone w przywołanym rozporządzeniu RM z dnia 7 maja 2002 roku.
7.	**Stan przygotowania sił i środków Wojsk Specjalnych do działań w powierzonych obszarach odpowiedzialności** *(dział: obrona narodowa)* P/13/085	*Ustawa z dnia 9 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1414 ze zm.)*	Minister Obrony Narodowej powinien podjąć działania legislacyjne mające na celu rozszerzenie – w ustawie o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych – katalogu osób, które mogą być powoływane do służby kontraktowej w Wojskach Specjalnych, o osoby niebędące żołnierzami zawodowymi lub funkcjonariuszami.	Niezrealizowany	

Lp.	Tytuł i numer kontroli (dział administracji rządowej)	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
8.	**Stan przygotowania sił i środków Wojsk Specjalnych do działań w powierzonych obszarach odpowiedzialności** *(dział: obrona narodowa)* P/13/085	*Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie warunków bezpieczeństwa wykonywania prac podwodnych w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. z 2012 r., poz. 810)*	Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o zmianę rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie warunków bezpieczeństwa wykonywania prac podwodnych w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej, polegającą na wprowadzeniu odrębnych regulacji dla Wojsk Specjalnych w zakresie podwodnych działań tych wojsk, które uwzględniać będą możliwość implementowania nowoczesnego sprzętu oraz specyfikę szkolenia nurkowego Wojsk Specjalnych.	Niezrealizowany	
9.	**Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych** *(dział: transport)* P/13/169	*Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. Nr 177, poz. 1729)*	Wprowadzenie w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem zmiany polegającej na jednoznacznym sformułowaniu wymogu opracowania, zatwierdzenia i stosowania projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg publicznych.	Niezrealizowany	
10.	**Instalowanie i wykorzystanie przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych** *(dział: sprawy wewnętrzne)* R/13/001/KPB	*Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym lub rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie wzoru odznaki identyfikacyjnej inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego oraz oznakowania pojazdów służbowych Inspekcji Transportu Drogowego (Dz.U. poz. 402; Dz.U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.)*	Podjęcie działań mających na celu określenie w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.) zasad używania pojazdów oznakowanych i ewentualnie wyjątków dopuszczających możliwość używania pojazdów nieoznakowanych lub uchylenie § 9 ust. 4 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie wzoru odznaki identyfikacyjnej inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego oraz oznakowania pojazdów służbowych Inspekcji Transportu Drogowego (Dz.U. poz. 402).	Niezrealizowany	
11.	**Organizacja ruchu na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich. Kontrola przeprowadzona przez wojewodów na zlecenie NIK na podst. art. 12 pkt 3 ustawy o NIK** *(dział: sprawy wewnętrzne)* Z/13/002/KPB	*Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.)*	Celowe byłoby określenie w ustawie Prawo o ruchu drogowym sankcji związanych z niezapewnieniem przez właściwe organy zgodności m.in. w sposobie umieszczenia znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu z organizacją ruchu wynikającą z zatwierdzonego projektu. Możliwe byłoby to na przykład poprzez wprowadzenie przepisów, na podstawie których wojewoda (jako organ sprawujący nadzór nad zarządzaniem ruchem) uzyskałby możliwość nałożenia kary pieniężnej w przypadku stwierdzenia takiej sytuacji.	Niezrealizowany	W trakcie kontroli pracownicy urzędów wojewódzkich dokonali oględzin wszystkich wytypowanych dróg, których celem było dokonanie oceny w zakresie: – zgodności umieszczonych znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu z zatwierdzonymi organizacjami ruchu; – czytelności i widoczności oznakowania; – zgodności badanych znaków z przepisami szczegółowymi, tj. rozporządzeniem w sprawie szczegółowych warunków dla znaków. W przypadku dróg, odcinków dróg i lokalizacji wybranych do szczegółowego badania kontrole wykazały szereg niezgodności w zakresie oznakowania faktycznie znajdującego się na drogach z wynikającym z zatwierdzonych organizacji ruchu. Nieprawidłowości w ww. zakresie, poza drogami wojewódzkimi na terenie Małopolski, stwierdzone

Lp.	Tytuł i numer kontroli (dział administracji rządowej)	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
					zostały w toku kontroli przeprowadzonych we wszystkich organach zarządzających ruchem. Polegały one przede wszystkim na: – braku czytelności i słabej widoczności znaków poziomych; – nieczytelności znaków pionowych (wskutek uszkodzenia, zniszczenia lub niewłaściwej odblaskowości i barwy znaków); – usytuowaniu znaków na niewłaściwej wysokości oraz na niewłaściwej konstrukcji wsporczej (np. na słupach betonowych, na drzewie); – niewłaściwym usytuowaniu znaku względem drogi (tj. niezachowania przepisowej odległości od krawędzi jezdni); – niezapewnieniu właściwej widoczności znaków, przede wszystkim w wyniku przesłonięcia przez gałęzie drzew; – niezachowaniu przepisowej odległości pomiędzy ustawionymi znakami. Reasumując – w przypadku dróg, odcinków dróg i lokalizacji wybranych do szczegółowego badania kontrolne wykazały wiele niezgodności w zakresie oznakowania faktycznie znajdującego się na drogach, w porównaniu z wynikającym z zatwierdzonych organizacji ruchu. Nieprawidłowości stwierdzono także w zakresie widoczności znaków i niezapewnienia przestrzegania obowiązków w zakresie warunków technicznych dla znaków. Świadczy to o nierzetelności i nieskuteczności działań zarówno zarządców dróg, odpowiedzialnych m.in. za umieszczanie i utrzymanie znaków drogowych, jak i organów zarządzających ruchem. Wprowadzenie takiej sankcji umożliwiłoby penalizowanie zarówno czynności polegających na wprowadzeniu organizacji ruchu niezgodnej z zatwierdzonym projektem, jak i ewentualnej bezczynności organu, tj. sytuacji, w której – pomimo zawiadomienia wskazanego w § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. Nr 177, poz. 1729) – nie podjął on działań w celu wprowadzenia zatwierdzonej organizacji ruchu.
12.	**Organizacja ruchu na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich. Kontrola przeprowadzona przez wojewodów na zlecenie NIK na podst. art. 12 pkt 3 ustawy o NIK** *(dział: sprawy wewnętrzne)* Z/13/002/KPB	*Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. Nr 177, poz. 1729)*	Niezbędne jest kompleksowe uregulowanie kwestii związanej z organizacją ruchu na drogach, które zostały oznakowane przed wejściem w życie rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach, w odniesieniu do których do chwili obecnej nie zaszły przesłanki obligatoryjnego sporządzenia projektów organizacji ruchu (tj. oddanie do użytkowania drogi nowo wybudowanej lub dokonanie zmiany organizacji na drodze istniejącej). Rozważenia wymaga w szczególności propozycja, aby w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem wyznaczyć dla poszczególnych kategorii tych	Niezrealizowany	Wyniki kontroli wskazują, iż niezadowalający jest stan zaawansowania – zwłaszcza na drogach gminnych i powiatowych – opracowywania i wdrażania organizacji ruchu na podstawie zatwierdzonych projektów. Brak zatwierdzonych organizacji ruchu utrudnia prawidłowe wykonywanie funkcji organu zarządzającego ruchem, w szczególności uniemożliwia efektywne przeprowadzenie obligatoryjnych kontroli zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Główną przyczyną tego stanu jest brak uregulowań prawnych nakładających na zarządców dróg obowiązek opracowania projektów organizacji ruchu dla dróg, których stali się zarządcami po przeprowadzeniu reformy administracyjnej

Lp.	Tytuł i numer kontroli (dział administracji rządowej)	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
			dróg ostateczne terminy oraz organy odpowiedzialne za opracowanie i wdrożenie stałych organizacji ruchu na podstawie zatwierdzonych projektów.		w 1999 r. Przepisy rozporządzania w sprawie zarządzania ruchem obowiązek opracowania projektów organizacji ruchu ograniczają do sytuacji, w których oddano do użytkowania drogę nowo wybudowaną lub dokonano zmiany organizacji na drodze istniejącej. Wyniki kontroli, zwłaszcza na drogach gminnych i powiatowych, wykazały przypadki, w których nie można było ustalić, kto i kiedy zadecydował o umieszczeniu danego znaku, a także jakie przesłanki zadecydowały o jego lokalizacji, co jest istotne zwłaszcza przy wprowadzaniu ograniczeń w korzystaniu z dróg. Najczęściej jednak zarządcy (zarządy) dróg opracowują projekty organizacji ruchu wyłącznie dla dróg nowo wybudowanych lub remontowanych, choć stwierdzono pojedyncze przypadki niewywiązywania się także z tego obowiązku. O wiele trudniejsze jest jednak wyegzekwowanie przez organ zarządzający ruchem sporządzenia projektu organizacji ruchu na drogach, na których dotychczas nie obowiązywała zatwierdzona stała organizacja ruchu, a na których organizacja ta została w jakikolwiek sposób zmieniona (np. w wyniku samowolnego ustawienia znaków drogowych). Brak wiedzy o stanie oznakowania pożądanego, wynikającego np. z projektu organizacji ruchu, w sposób oczywisty uniemożliwia porównanie ze stanem faktycznym.
13.	**Funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego i jego wpływ na poprawę bezpieczeństwa publicznego** *(dział: administracja publiczna)* P/13/154	*Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1383 ze zm.)*	Podjęcie przez Radę Ministrów inicjatywy legislacyjnej celem uregulowania w ustawie zasad i warunków prowadzenia obserwacji i rejestracji obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.	W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów	Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli regulacja ta powinna w szczególności określać: – okoliczności uzasadniające stosowanie monitoringu wizyjnego, – podmioty uprawnione do prowadzenia monitoringu wizyjnego oraz odpowiedzialne za monitoring w przypadku powierzenia jego prowadzenia lub udostępnienia do korzystania innym jednostkom, – obowiązki podmiotów prowadzących monitoring i za niego odpowiedzialnych w zakresie zapewnienia ochrony danych osobowych, – zasady informowania obywateli o instalacji monitoringu i zasadach jego funkcjonowania, – standardy funkcjonowania systemów monitoringu, w tym normy, uwzględniające lokalne warunki i specyfikę obserwowanych obszarów, w zakresie liczby obrazów obserwowanych jednocześnie przez jednego pracownika (operatora), umożliwiające efektywną realizację zadań, – zasady umożliwiające weryfikowanie skuteczności działania monitoringu, konsekwencje stwierdzenia nieskuteczności działania systemu monitoringu, – zasady i warunki upubliczniania obrazów z kamer monitoringu w środkach masowego przekazu, – zasady korzystania z miejskiego systemu monitoringu wizyjnego przez formacje odpowiedzialne za utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwo obywateli, jak również zasady współpracy tych formacji w zakresie zapewnienia skuteczności funkcjonowania systemu, – podmioty obowiązane do sprawowania nadzoru nad jednostkami prowadzącymi miejski system monitoringu i podmiotami korzystającymi z miejskiego systemu monitoringu.

Lp.	Tytuł i numer kontroli (dział administracji rządowej)	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
14.	**Funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego i jego wpływ na poprawę bezpieczeństwa publicznego** *(dział: administracja publiczna)* P/13/154	*Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przez straż gminną (miejską) (Dz.U. Nr 220, poz. 1720)*	Najwyższa Izba Kontroli wnosi o nowelizację rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przez straż gminną (miejską) w zakresie określonego w nim obowiązku sporządzania notatki z czynności niszczenia zarejestrowanych obrazów.	W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów	Obowiązujące przepisy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przez straż gminną (miejską) w zakresie określonego w nim obowiązku sporządzania notatki z czynności niszczenia zarejestrowanych obrazów, już w momencie ich wprowadzenia, nie były możliwe do stosowania ze względów technicznych. Czynności niszczenia nagrań obrazu we wszystkich skontrolowanych systemach monitoringu następowały w sposób automatyczny i ciągły poprzez nagranie nowego obrazu na obraz poprzedni, powodując jego mechaniczne skasowanie. Z powyższych względów należałoby dostosować określony w ww. rozporządzeniu obowiązek sporządzania notatki z czynności niszczenia zarejestrowanych obrazów, do możliwości technicznych systemów monitoringu.
15.	**Realizacja zadań z zakresu gospodarki przestrzennej przez samorządy województwa podkarpackiego w latach 2009–2012** *(dział: budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo)* P/13/173	*Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199)*	Wprowadzenie w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązku i terminów opracowania planów miejscowych dla obszarów zagrożonych klęskami żywiołowymi, a w szczególności obszarów szczególnego zagrożenia powodzią (objętych mapami zagrożenia powodziowego i mapami ryzyka powodziowego).	Niezrealizowany	
16.	**Realizacja zadań z zakresu gospodarki przestrzennej przez samorządy województwa podkarpackiego w latach 2009–2012** *(dział: budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo)* P/13/173	*Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199)*	Określenie terminu wprowadzenia w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin ustaleń dotyczących obszarów zagrożonych klęskami żywiołowymi, a w szczególności obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.	Niezrealizowany	Zgodnie z art. 17 obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią określone przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej na podstawie przepisów dotychczasowych: 1) zawarte w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planie zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy – uznaje się za obszary szczególnego zagrożenia powodzią, w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 6c ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, do dnia uwzględnienia, odpowiednio, w tych dokumentach obszarów, o których mowa w art. 88d ust. 2 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą; 2) uwzględnia się przy sporządzaniu koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planu zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, do dnia przekazania map zagrożenia powodziowego organom sporządzającym te dokumenty i uznaje się za obszary szczególnego zagrożenia powodzią, w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 6c ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw Dz.U. z 2011 r. Nr 32, poz. 159.

Lp.	Tytuł i numer kontroli (dział administracji rządowej)	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
17.	**Zarządzanie należnościami finansowymi w agencjach rolnych** *(dział: finanse publiczne)* P/13/119	*Ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. z 2014 r., poz. 1438 ze zm.)*	Podjęcie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wspólnie z Ministrem Finansów działań w zakresie zmian w ustawie z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, m.in. przez zdefiniowanie pojęcia wierzytelności Agencji, w tym ujęcia dopłat (wraz z odsetkami) udzielonych do oprocentowania kredytów oraz przez objęcie banków (instytucja pośredniczą-ca) jako strony zobowiązanej wobec Agencji, w sytuacji uniemożliwiającej spłatę pomocy finansowej przez podmioty, którym jej udzielono.	W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów	Na posiedzeniu senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 2.12.2014 r. pani Ewa Szalczyk, Wiceminister RiRW, poinformowała, że przygotowano w ministerstwie projekt ustawy uwzględniający wniosek NIK. Prace legislacyjne zostanę przyspieszone po uwzględnieniu tego projektu w planie pracy RM i nadaniu nr. druku. Wówczas projekt zostanie przekazany do uzgodnień międzyresortowych.
18.	**Funkcjonowanie systemu ochrony praw klientów instytucji finansowych** *(dział: instytucje finansowe, sprawiedliwość)* P/13/038	*Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2000 r. w sprawie wzoru rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone (Dz.U. Nr 62, poz. 723); Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2015 r., poz. 184)*	Kontynuacji wymagają prace legislacyjne zmierzające do zmiany formy rejestru klauzul niedozwolonych, prowadzonego przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, na bardziej odpowiadającą potrzebom konsumentów i przedsiębiorców, jak i działania na rzecz poprawy funkcjonalności rozwiązań technicznych służących do posługiwania się tym rejestrem.	W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów	Realizacji nadal wymaga zadanie – zapisane w Polityce Konsumenckiej na lata 2010–2013, dotyczące poprawy funkcjonalności rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone. Rejestr ten ma ograniczoną funkcjonalność, a przeszukiwanie całej bazy kilku tysięcy klauzul niedozwolonych jest utrudnione. W dniu 25 czerwca 2014 r. Komisja ds. Kontroli Państwowej Sejmu RP uchwaliła Dezyderat nr 27 do Prezesa RM, w którym sformułowała m.in. postulat dotyczący podjęcia działań mających na celu udoskonalenie narzędzi wspierających konsumentów w dochodzeniu ich praw m.in. przez poprawę funkcjonalności rozwiązań technicznych służących do posługiwania się rejestrem klauzul niedozwolonych, prowadzonym przez Prezesa UOKiK. Prace w zakresie projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (ZD96) zostały przerwane. Celem projektu nr ZD96 była reforma abstrakcyjnej kontroli postanowień niedozwolonych we wzorach umownych, w tym organizacji rejestru postanowień uznanych za niedozwolone. Decyzją Zespołu ds. Programowania Prac Rządu z 1 kwietnia 2015 r. projekt został wycofany. Aktualnie na etapie opiniowania znajduje się opracowany przez Prezesa UOKiK projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (projekt z dnia 10 kwietnia 2015 r.; nr projektu: UD213). Przedmiotowy projekt zakłada m.in. rezygnację z prowadzenia rejestru niedozwolonych klauzul (w ustawie Kodeks Postepowania cywilnego, w księdze pierwszej, w tytule VII uchyla się dział IVb), w którego miejsce Prezes UOKiK będzie publikował decyzje o uznaniu danej klauzuli za niedozwoloną. W projekcie UD213 przyjęto, iż do spraw, w których postanowienia wzorców umów zostały wpisane do rejestru postanowień wzorców umów uznanych za niedozwolone, zastosowanie będą miały przepisy dotychczasowe przez 10 lat od dnia wejścia w życie ustawy. Projekt UD213 zakłada wprowadzenie administracyjnego systemu kontroli niedozwolonych klauzul umownych. Decyzje o uznaniu danej klauzuli za abuzywną mają być wydawane przez Prezesa UOKiK. Przed Prezesem UOKiK ma być prowadzone również postępowanie w sprawie o uznanie

Lp.	Tytuł i numer kontroli (dział administracji rządowej)	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
					postanowień wzorca umowy za niedozwolone. Projekt UD213 zakłada też, że ustalenia prawomocnej decyzji Prezesa UOKiK co do zakazu stosowania niedozwolonych postanowień wzorców umów będą wiązać sąd w postępowaniu cywilnym.
19.	**Funkcjonowanie systemu ochrony praw klientów instytucji finansowych** *(dział: instytucje finansowe, sprawiedliwość)* P/13/038	*Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.)*	Wzmocnienie pozycji konsumentów w alternatywnym sposobie rozstrzygania sporów z przedsiębiorcami. Niezbędne jest wprowadzenie rozwiązań, które wyeliminują lub ograniczą możliwość uchylania się przedsiębiorców od polubownego rozstrzygania sporów. Wśród możliwych rozwiązań wymienić można: – wprowadzenie domniemanej zgody przedsiębiorcy na przeprowadzenie postępowania przed sądem polubownym; – nałożenie na przedsiębiorców obowiązku poddania się mediacji w razie zaistnienia sporu z konsumentem; – powołanie arbitrażu konsumenckiego, od którego służyłoby odwołanie do sądu powszechnego.	W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów	Aktualnie podjęcie postępowania przed sądem polubownym uwarunkowane jest wyrażeniem zgody przez obie strony na przystąpienie do postępowania. Warunek ten powoduje, że sądy polubowne działają w bardzo ograniczonym zakresie, ponieważ przedsiębiorcy tylko w sporadycznych przypadkach wyrażają zgodę na polubowne rozstrzygnięcie sporu. Brak zgody przedsiębiorców na postępowanie przed sądami polubownymi powoduje, że praktycznie nie jest realizowany podstawowy cel ich powołania, a skarżącym pozostaje jedynie dochodzenie swoich roszczeń w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym. W dniu 18 czerwca 2013 r. został opublikowany pakiet legislacyjny zawierający dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (rozporządzenie w sprawie ODR w sporach konsumenckich). Termin implementacji dyrektywy ADR upływa z dniem 9 lipca 2015 r. Zdaniem NIK, w ramach implementacji przepisów dyrektywy w sprawie ADR w sporach konsumenckich, które nie nakładają ograniczeń w zakresie stosowania skutecznych rozwiązań prawnych i organizacyjnych w rozwiązywaniu sporów konsumentów z przedsiębiorcami, należy poszukiwać formuły, która dałaby możliwość lub zwiększyła szanse na pozasądowe rozwiązywanie tych sporów.
20.	**Funkcjonowanie systemu ochrony praw klientów instytucji finansowych** *(dział: instytucje finansowe)* P/13/038	*Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych (Dz.U. z 2013 r., poz. 290 ze zm.)*	Utworzenie wyspecjalizowanej instytucji wspierającej ochronę klientów podmiotów wszystkich sektorów rynku finansowego.	W trakcie prac legislacyjnych przez Sejm	NIK poddaje pod rozwagę powołanie w miejsce Rzecznika Ubezpieczonych analogicznego podmiotu działającego na rzecz klientów całego rynku finansowego. Obecnie wsparcie konsumentom z innych sektorów rynku finansowego niż sektor ubezpieczeniowy w sprawach indywidualnych oferują powiatowi i miejscy rzecznicy konsumentów. Sygnalizują oni jednak, że sprawy z tej dziedziny mają często trudny, specjalistyczny charakter. Wyspecjalizowana instytucja powinna wzmocnić ochronę konsumentów, szczególnie gdyby funkcjonował przy niej efektywny organ rozstrzygania sporów. Instytucja taka, podobnie jak Urząd Komisji Nadzoru Finansowego i Rzecznik Ubezpieczonych powinny być finansowane ze składek przedsiębiorców rynku finansowego. W dniu 25 czerwca 2014 r. Komisja ds. Kontroli Państwowej Sejmu RP uchwaliła Dezyderat nr 27 do Prezesa RM, w którym sformułowała m.in. postulat dotyczący podjęcia działań mających na celu utworzenie wyspecjalizowanej instytucji działającej na rzecz klientów całego rynku finansowego.

Lp.	Tytuł i numer kontroli (dział administracji rządowej)	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
21.	**Planowanie i monitorowanie wydatków w układzie zadaniowym przez wybranych dysponentów części budżetowych** *(dział: budżet)* P/13/014	*Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. z 2011 r., Nr: 298, poz. 1766)*	Rozważenie uzupełnienia przepisów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości w układzie zadaniowym o obowiązek sporządzania sprawozdań kwartalnych (jednostkowych i łącznych) z uwzględnieniem ujmowania w nich wszystkich istotnych informacji zarządczych, w tym również mierników realizacji celów na poziomie działań.	Niezrealizowany	Określone w obecnie obowiązujących przepisach obowiązki sprawozdawcze nie zapewniają dysponentowi części budżetowej danych do bieżącego monitoringu i oceny realizacji zadań. Sprawozdania są bowiem sporządzane w okresach półrocznych i rocznych, przy czym w sprawozdaniach półrocznych na poziomie działań wykazywane są tylko dane finansowe bez informacji dotyczących celów i mierników.
22.	**Funkcjonowanie instytucji gospodarki budżetowej** *(dział: budżet, finanse publiczne)* P/13/037	*Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2013, poz. 885 ze zm.)*	Określenie w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.), iż pod pojęciem „środków z poprzedniego okresu", o których mowa w art. 24 ust. 3 tej ustawy, należy rozumieć zyski wypracowane w poprzednich latach przez instytucje gospodarki budżetowej pozostawione do dyspozycji instytucji.	W trakcie prac legislacyjnych przez Senat	W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) brak jest definicji pojęcia „środki z poprzedniego okresu", o których mowa w art. 24 ust. 3 tej ustawy. Zdaniem NIK środki te należy rozumieć jako zysk wypracowany w poprzednich latach przez instytucje gospodarki budżetowej (IGB) pozostawiony do dyspozycji IGB. Wyniki przedmiotowej kontroli wskazują, że IGB różnie rozumiały to pojęcie, przykładowo jako stan środków pieniężnych na dzień 1 stycznia roku obrotowego oraz należności pomniejszonych o zobowiązania, jako stan środków obrotowych na dzień 31 grudnia poprzedniego roku, czy też jako środki obrotowe netto. Brak ustawowej definicji tego pojęcia powodował, że IGB ponoszące w kolejnych latach straty, a więc faktycznie nieposiadające środków z lat ubiegłych rozumianych jako zyski pozostawione do dyspozycji instytucji, naruszały postanowienia art. 24 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, nie mając w tym zakresie pełnej wiedzy. Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu przygotowało projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych (BL-112-12-NIK/14) wraz z informacją prawną dla Komisji Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP. Sprawa jest przedmiotem obrad tej Komisji (posiedzenie wyznaczono na 15.10.2014 r.) Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych wpłynął do Sejmu dnia 23 marca 2015 r. Projekt ten (druk sejmowy nr 3361) dnia 24 kwietnia 2015 r. został skierowany do I czytania w Komisji Finansów Publicznych.
23.	**Funkcjonowanie instytucji gospodarki budżetowej** *(dział: budżet, finanse publiczne)* P/13/037	*Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.)*	Określenie w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) źródła pokrycia strat instytucji gospodarki budżetowej poprzez wskazanie, iż straty pokrywane są funduszem instytucji w części powstałej z wypracowanych i pozostawionych do dyspozycji instytucji zysków.	W trakcie prac legislacyjnych przez Senat	Art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.) stanowi, że koszty instytucji gospodarki budżetowej (IGB) mogą być ponoszone tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących uzyskane przychody oraz środki z poprzedniego okresu. Zgodnie z treścią art. 28 ust. 7 pkt 1 ww. ustawy zysk pozostający w dyspozycji IGB zwiększa fundusz IGB. Ustawa o finansach publicznych nie precyzuje zaś źródła pokrycia strat IGB. Badane w przedmiotowej kontroli statuty IGB również nie wskazywały tego źródła. Brak regulacji prawnych w tym zakresie mógł być czynnikiem negatywnie wpływającym na prowadzenie prawidłowej gospodarki finansowej IGB.

Lp.	Tytuł i numer kontroli (dział administracji rządowej)	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
24.	**Funkcjonowanie instytucji gospodarki budżetowej** *(dział: finanse publiczne)* P/13/037	*Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.)*	Jednoznaczne wskazanie w art. 27 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), iż do zadań dyrektora instytucji gospodarki budżetowej należy przygotowanie rocznego sprawozdania z działalności instytucji ze wskazaniem jego zakresu.	W trakcie prac legislacyjnych przez Senat	Zgodnie z treścią art. 27 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.) dyrektor instytucji gospodarki budżetowej (IGB) ma obowiązek przygotowania rocznego sprawozdania IGB, w tym bilansu, rachunku zysków i strat. Treść ww. przepisu jest nieprecyzyjna, gdyż stanowi on o sprawozdaniu i nie wskazuje, czy jest to sprawozdanie z działalności, czy też sprawozdanie finansowe. Wymienione w art. 27 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy elementy sprawozdania są elementami sprawozdania finansowego, ale również mogą być elementami sprawozdania z działalności.
25.	**Funkcjonowanie instytucji gospodarki budżetowej** *(dział: budżet, finanse publiczne)* P/13/037	*Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.)*	Wykreślenie postanowień art. 28 ust. 6 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), dotyczących zwiększenia funduszu instytucji gospodarki budżetowej o kwotę zmian wartości majątku będącą skutkiem nieodpłatnego otrzymania środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych.	W trakcie prac legislacyjnych przez Senat	Zgodnie z przepisami ustawy dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.) wartość nieodpłatnie otrzymanych środków trwałych, o ile inne ustawy nie stanowią inaczej, odnosi się na rozliczenia międzyokresowe, które następnie stopniowo zwiększają pozostałe przychody operacyjne równolegle do odpisów amortyzacyjnych. Efektem takiego rozwiązania jest niwelowanie wpływu na wynik finansowy kosztów amortyzacji od nieodpłatnie otrzymanych środków trwałych. Ustawa o finansach publicznych, w zakresie instytucji gospodarki budżetowej (IGB), zawiera jednak inne postanowienia. Zgodnie z tą ustawą wartość nieodpłatnie otrzymanych środków trwałych zwiększa fundusz IGB. Powoduje to, że amortyzacja w tym przypadku nie jest niwelowana przychodami, a tym samym wynik finansowy IGB jest niższy od wyniku, który wykazałaby ta instytucja, gdyby działała na ogólnych zasadach wynikających z ustawy o rachunkowości.
26.	**Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym** *(dział: transport)* P/13/078	*Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. Nr 177, poz. 1729)*	Określenie w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem okresów, za które powinny być dokonywane oceny organizacji ruchu, o których mowa w § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia.	Niezrealizowany	Brakiem regulacji dot. częstotliwości wykonywania ocen wojewodowie usprawiedliwiali niewykonywanie tego obowiązku. Ocen takich nie przeprowadzał także Minister Infrastruktury i Rozwoju.
27.	**Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym** *(dział: transport)* P/13/078	*Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. Nr 177, poz. 1729)*	Dokonanie kompleksowego uregulowania kwestii związanej z organizacją ruchu na drogach, na których umieszczono znaki przed wejściem w życie rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach (Dz.U. Nr 66, poz. 748), w odniesieniu do których do chwili obecnej nie zaszły przesłanki obligatoryjnego sporządzania projektów organizacji ruchu (tj. oddanie do użytkowania drogi nowo wybudowanej lub dokonanie zmiany organizacji na drodze istniejącej).	Niezrealizowany	Rozważenia wymaga w szczególności propozycja, aby dla poszczególnych kategorii dróg wyznaczyć ostateczne terminy wdrożenia stałych organizacji ruchu na podstawie zatwierdzonych projektów. Skala braku projektów organizacji ruchu, ustalona przez kontrolerów NIK, stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, ponieważ nie ma podstawy do niezwłocznego odtwarzania oznakowania, które zostało uszkodzone w trakcie eksploatacji drogi lub usunięte bez udziału i wiedzy zarządzających drogami publicznymi.

Lp.	Tytuł i numer kontroli (dział administracji rządowej)	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
28.	**Zapewnienie bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w górach** *(dział: sprawy wewnętrzne)* P/13/152	*Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (Dz.U. z 2011 r., Nr 208, poz. 1241 ze zm.)*	Przypisać każdemu z podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, wymienionych w art. 3 ust. 1 ustawy *z dnia 18 sierpnia 2011 r.* o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (Dz.U. Nr 208, poz. 1241 ze zm.), konkretne obowiązki, określone w art. 3 ust. 2 tej ustawy, tak aby nie budziło wątpliwości, za które zadania są one odpowiedzialne.	Niezrealizowany	Wprowadzenie zaproponowanej przez NIK zmiany w ustawie z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich nie wiąże się z implementacją prawa europejskiego i realizacją wyroków Trybunału Konstytucyjnego.
29.	**Zapewnienie bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w górach** *(dział: administracja publiczna, turystyka)* P/13/152	*Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich. (Dz.U. 2011, Nr 208, poz. 1241 ze zm.)*	Wskazać w rozdziale 4 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (Dz.U. Nr 208, poz. 1241 ze zm.), podmiot uprawniony do kontroli działalności zarządzających zorganizowanymi terenami narciarskimi w zakresie realizacji ich obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa osobom przebywającym na tych terenach, o których mowa w art. 19 ust. 1 tej ustawy, oraz określenie w tym zakresie kompetencji takiego podmiotu.	Niezrealizowany	Wprowadzenie zaproponowanej przez NIK zmiany w ustawie z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich nie wiąże się z implementacją prawa europejskiego i realizacją wyroków Trybunału Konstytucyjnego.
30.	**Finansowanie przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych oraz wykonywanie przez te placówki niektórych zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki** *(dział: oświata i wychowanie)* P/13/142	*Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.)*	Podjęcie przez Ministra Edukacji Narodowej działań w celu dokonania w ustawie o systemie oświaty zmiany przepisów w taki sposób, aby przy obliczaniu wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych, do których nie uczęszczają dzieci niepełnosprawne, nie uwzględniano wydatków bieżących związanych z kształceniem, wychowaniem i opieką nad dziećmi niepełnosprawnymi w przedszkolach publicznych z oddziałami integracyjnymi i przedszkolach specjalnych.	Niezrealizowany	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa unijnego oraz nie stanowi realizacji wyroku TK.
31.	**Wykonywanie przez starostów obowiązków wynikających z ustawy – Prawo ochrony środowiska** *(dział: środowisko)* P/13/125	*Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.)*	Przypisanie państwowej służbie geologicznej obowiązków, dotyczących ustalania i prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, a także prowadzenia rejestru zawierającego informacje o tych terenach.	Niezrealizowany	Obowiązki dotyczące gromadzenia informacji i danych niezbędnych dla minimalizacji skutków geozagrożeń przypisano zarówno nieprzygotowanym do realizacji tego zadania starostom jak i od 2011 r. państwowej służbie geologicznej. Zdaniem NIK, w celu zapewnienia prawidłowej realizacji obowiązków wskazanych w art. 110a ustawy – Prawo ochrony środowiska, w tym wyeliminowania możliwości powielania przez różne jednostki tych samych działań lub też zaniechania ich wykonania, zasadne wydaje się przypisanie całości zadań w przedmiotowym zakresie jedynie państwowej służbie geologicznej. Minister Środowiska uznał realizację wniosku za niecelową.

Lp.	Tytuł i numer kontroli (dział administracji rządowej)	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
32.	**Wykonywanie przez starostów obowiązków wynikających z ustawy – Prawo ochrony środowiska** *(dział: środowisko)* P/13/125	*Ustawa art. 403 ust. 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.)*	Zmiana art. 403 ust. 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska w celu zapewnienia możliwości udzielania przez starostów dotacji celowych z budżetu powiatu także na finansowanie lub dofinansowanie kosztów przedsięwzięć nieinwestycyjnych.	Niezrealizowany	Zdaniem NIK, regulacja zawarta w art. 403 ust. 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska (POŚ) wskazuje, iż starosta, finansując zadania przypisane powiatowi, może udzielać, podmiotom wskazanym w tym przepisie dotacji, ale tylko jeśli te zadania dotyczą inwestycji. Niemniej jednak, w ocenie NIK, brak jest racjonalnego uzasadnienia do zawężenia w art. 403 ust. 4 POŚ przedmiotowego zakresu finansowania, przez powiaty, przedsięwzięć, wskazanych w art. 403 ust. 1 POŚ, tylko do zadań o charakterze inwestycyjnym. W ten sposób niemożliwym w świetle przepisów prawa jest wspieranie przez powiaty ze środków z opłat i kar wielu pożądanych z punktu widzenia ochrony środowiska i gospodarki wodnej działań realizowanych w szczególności przez podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych, m.in. przedsięwzięć związanych z usuwaniem azbestu. Minister Środowiska rozważa potrzebę realizacji wniosku.
33.	**Przeciwdziałanie zjawiskom patologii wśród dzieci i młodzieży szkolnej** *(dział: oświata i wychowanie)* P/13/068	*Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz.U. Nr 61, poz. 624 ze zm.)*	Wyeliminowanie niespójności przepisów § 2 ust. 2 załączników 2– 5d i 5f do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół do zapisów art. 54 ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.	Niezrealizowany	Kontrola wykazała niespójność ustawy z rozporządzeniem. Konsekwencją tego powinno być dostosowanie przepisów wykonawczych do regulacji zawartych w ustawie o systemie oświaty.
34.	**Przygotowanie ZUS do realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych** *(dział: zabezpieczenie społeczne)* I/14/002/KPS	*Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 121)*	Uregulowanie kwestii przekazywania na przychody FUS odsetek otrzymywanych przez FRD od aktywów zdeponowanych na wydzielonym rachunku powierniczym w PKO BP SA, których termin wykupu przypada po 2014 r., doprecyzowanie zasad przekazywania przez FRD na przychody funduszu emerytalnego FUS środków pieniężnych uzyskanych z tytułu wykupu aktywów oraz odsetek należnych od tych aktywów.	W trakcie prac legislacyjnych przez Senat	Projekt ustawy zmieniającej ustawę o systemie ubezpieczeń społecznych zawiera propozycje wprowadzenia zmian w art. 58 ust.2, w art. 59 oraz dodaje art. 58a.
35.	**Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych** *(dział: budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo)* P/13/189	*Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.)*	Nowelizacja art. 55 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, poprzez wprowadzenie wymogu uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie elektrowni wiatrowej przed przystąpieniem do jej użytkowania.	W trakcie prac legislacyjnych przez Sejm	W dniu 2014-10-23 Komisja Infrastruktury złożyła komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ustawy – Prawo budowlane – art 2 projektowanej ustawy.
36.	**Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych** *(dział: budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo)*P/13/189	*Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r., poz.1409 ze zm.)*	Uzupełnienie załącznika nr 1 do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, poprzez dokonanie klasyfikacji elektrowni wiatrowej według kategorii obiektu budowlanego, współczynnika kategorii obiektu (k), współczynnika wielkości obiektu (w).	W trakcie prac legislacyjnych przez Sejm	W dniu 23.10.2014 r. Komisja Infrastruktury złożyła komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ustawy – Prawo budowlane – art. 2 projektowanej ustawy.

Lp.	Tytuł i numer kontroli (dział administracji rządowej)	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
37.	**Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych** *(dział: administracja publiczna)* P/13/189	*Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)*	Nowelizacja art. 25a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w celu wprowadzenia odpowiedzialności radnych za naruszenie tego przepisu.	Niezrealizowany	
38.	**Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych** *(dział: budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo)* P/13/189	*Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.)*	Określenie dopuszczalnej odległości lokalizacji farm wiatrowych od siedlisk i zabudowań ludzkich.	W trakcie prac legislacyjnych przez Sejm	Przepisy prawa w Polsce nie określały w jednostkach długości bezpiecznego usytuowania elektrowni wiatrowych w środowisku naturalnym. Rozwiązania przyjęte w tym zakresie w innych państwach Unii Europejskiej były zróżnicowane. Usytuowanie turbin wiatrowych w stosunku do siedzib ludzkich określano najczęściej odległością wyrażoną w metrach, a niekiedy również poziomem dopuszczalnego hałasu. W Polsce odległość elektrowni wiatrowej od zabudowań, w szczególności tych zamieszkanych przez ludzi, warunkowana jest przede wszystkim dopuszczalnym poziomem hałasu, emitowanym przez elektrownie wiatrowe. Jednak przepisy regulujące metodologię pomiaru emisji hałasu nie gwarantowały miarodajnej oceny uciążliwości tego typu urządzeń. Wykonywanie pomiarów mogło odbywać się bowiem – zgodnie z obowiązującymi wymogami – tylko w warunkach niskiej wietrzności (<5 m/s). Tymczasem elektrownie wiatrowe generują największe natężenie hałasu dopiero przy optymalnej dla nich prędkości wiatru, wynoszącej 10– 12 m/s, ale w takich warunkach pomiary nie były już dokonywane. Przepisy prawa nie definiowały również dopuszczalnych norm dotyczących innych potencjalnych zagrożeń, takich jak chociażby infradźwięków oraz efektów stroboskopowych. Z tego powodu uprawnione instytucje państwa nie wykonywały we wskazanym zakresie badań oddziaływania farm wiatrowych na środowisko. Dnia 23 grudnia 2014 r. Komisja Infrastruktury przedstawiła komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ustawy – Prawo budowlane, m.in. dotyczący poprawy sytuacji w zakresie bezpieczeństwa obywateli i środowiska oraz kontroli i partycypacji społecznej związanej z lokalizacją elektrowni wiatrowych.
39.	**Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych** *(dział: budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, gospodarka)* P/13/189	*Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2012 r. w sprawie rodzajów urządzeń technicznych podlegających dozorowi technicznemu (Dz.U., poz. 1468)*	Nowelizacja rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2012 r. w sprawie rodzajów urządzeń technicznych podlegających dozorowi technicznemu poprzez objęcie tym nadzorem funkcjonujących farm wiatrowych.	Niezrealizowany	Wniosek dotyczy objęcia dozorem technicznym farm wiatrowych, tj. urządzeń technicznych, w celu zapewnienia ich bezpiecznej eksploatacji.
40.	**Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych** *(dział: środowisko, zdrowie)* P/13/189	*Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz.U. z 2014 r. poz. 112)*	Zmiana rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, poprzez określenie dopuszczalnych poziomów hałasu infradźwiękowego w środowisku.	Niezrealizowany	

Lp.	Tytuł i numer kontroli (dział administracji rządowej)	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
41.	**Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych** *(dział: środowisko, zdrowie)* P/13/189	*Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 listopada 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji oraz pomiarów ilości pobieranej wody (Dz.U. Nr 206, poz. 1291). Obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2014 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji oraz pomiarów ilości pobieranej wody (Dz.U. z 2014 r., poz. 1542)*	Określenie metodologii oceny poziomu hałasu emitowanego przez elektrownie wiatrowe w czasie ich optymalnej eksploatacji.	Niezrealizowany	Po analizie obu rozporządzeń (starego i nowego) dotyczących hałasu i jego pomiarów, należy stwierdzić, że nie został zrealizowany wniosek de lege ferenda dot. metodologii pomiaru hałasu. Kwestia pomiaru i wyznaczniki warunków meteorologicznych do pomiaru – określone były w zał. nr 6 lit. d-2-c starego rozporządzenia, dziś – jest to uregulowane w zał. nr 7 lit d-2-c. W treści informacji nt. Lokalizacji i budowy farm wiatrowych (vide str. 23 dot. hałasu i jego pomiarów), wskazywaliśmy że pomiar hałasu nie jest wykonywany w warunkach meteorologicznych powyżej 5 m/s. Zarówno w poprzednim, jak i obowiązującym rozporządzeniu zalecenia dotyczące warunków meteorologicznych były i są takie same, tak więc z punktu widzenia warunków meteorologicznych dotyczących pomiaru hałasu (co wskazaliśmy w informacji pokontrolnej) nic się nie zmieniło: nowe rozporządzenie: D. ZALECENIA DOTYCZĄCE WARUNKÓW METEOROLOGICZNYCH: Pomiary hałasu prowadzi się w warunkach meteorologicznych określonych na wysokości nie mniejszej niż 3,5 m nad poziomem terenu, nieprzekraczających: 1) warunków określonych przez producenta w instrukcji obsługi przyrządu; 2) poniższych warunków granicznych, o ile są one ostrzejsze niż dopuszczane przez producenta: a) temperatura od –10°C do 50°C, b) wilgotność od 25% do 90%, c) średnia prędkość wiatru do 5 m/s, d) ciśnienie atmosferyczne od 900 hPa do 1100 hPa.
42.	**Ochrona gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem** *(dział: rolnictwo)* P/13/138	*Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm.)*	Podjęcie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi prac nad zmianą ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w taki sposób, aby przepisy tej ustawy określały obowiązek i przesłanki wykluczenia z uczestnictwa w przetargach na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa bezumownych użytkowników gruntów tego Zasobu.	W trakcie prac legislacyjnych przez Sejm	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa wspólnotowego lub orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. Grupa posłów PSL zaproponowała zmianę art. 39b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (druk sejmowy nr 1925). Projektodawcy proponują kary finansowej, za bezumowne korzystanie z nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu, w postaci wynagrodzenia stanowiącego 20-krotność wysokości czynszu należnego gdyby nieruchomość ta została w drodze przetargu oddana w dzierżawę. Taka propozycja może być uznana za odmienny sposób realizacji wniosku NIK dotyczącego zaostrzenia sankcji za bezprawne zajęcie gruntu SP (wniosek NIK dotyczył zaostrzenia sankcji i ścigania sprawcy za bezprawne zajęcie cudzego nieogrodzonego gruntu i nieopuszczenia go mimo wezwania. Czyn taki aktualnie stanowi wykroczenie z art. 157 Kodeksu wykroczeń zagrożone karą do 500 zł grzywny).
43.	**Ochrona gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem** *(dział: sprawiedliwość)* P/13/138	*Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2013 r., poz. 482 ze zm.)*	Podjęcie przez Ministra Sprawiedliwości prac nad zaostrzeniem sankcji za bezprawne zajęcie cudzego, nieogrodzonego gruntu oraz uniezależnieniem ścigania sprawcy od wcześniejszego wezwania go do opuszczenia nielegalnie zajętego terenu. Realizacja wniosku powinna nastąpić przez zmianę treści art. 157 Kodeksu wykroczeń i zwiększenie sankcji za wymienione tam wykroczenie.	W trakcie prac legislacyjnych przez Sejm	

Lp.	Tytuł i numer kontroli (dział administracji rządowej)	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
44.	**Ochrona gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem** *(dział: środowisko)* P/13/138	*Art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2015 r., poz. 469) w zw. z art.70 pk. 3 i 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.)*	Podjęcie przez Ministra Środowiska prac w celu: uporządkowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa związanych z gospodarką wodną, o których mowa w art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne w zw. z art. 70 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, tak aby nie budziło wątpliwości, który z podmiotów jest uprawniony do gospodarowania nimi; zapewnienia transparentności konkurencyjności i sprawności procesu wydzierżawiania tych nieruchomości, a także równego traktowania wszystkich wnioskodawców zainteresowanych dzierżawą takich terenów; uniemożliwienia bezumownym użytkownikom gruntów Skarbu Państwa udziału w postępowaniu o dzierżawę tego mienia.	Niezrealizowany	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa wspólnotowego lub orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego.
45.	**Realizacja zadań i gospodarka finansowa stadnin koni należących do Skarbu Państwa** *(dział: rolnictwo)* P/13/188	*Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie wykazu spółek hodowli roślin uprawnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Dz.U. z 2011 r., Nr 161, poz. 974 ze zm.)*	Dokonanie zmiany rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie wykazu spółek hodowli roślin uprawnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, celem aktualizacji wykazu spółek hodowli koni.	Zrealizowany w pełni	Wniosek zrealizowany poprzez rozporządzenie MRiRW z dnia 4 listopada 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykazu spółek hodowli roślin uprawnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Dz.U. poz. 1552) i wykreślenie SK Gładyszów oraz SO Książ.
46.	**Budowa i wykorzystanie Stadionu Narodowego** *(dział: budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, finanse publiczne, kultura fizyczna)* P/13/176	*Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 849, Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.)*	Jednoznaczne zdefiniowanie w przepisach prawa budowlanego, jak i w konsekwencji podatkowego, jakimi obiektami budowlanymi są nowoczesne, wielofunkcyjne stadiony, w tym Stadion Narodowy.	Niezrealizowany	Ze względu na brak definicji takiego obiektu w prawie budowlanym różnie kwalifikowanie dla celów podatkowych, np. przy przyjęciu, że Stadion Narodowy jest budynkiem, podatek od nieruchomości wynosił 2,9 mln zł, a przy przyjęciu, że budowlą – 2% wartości, czyli 40 mln zł.
47.	**Dostępność i finansowanie rehabilitacji leczniczej** *(dział: zdrowie)* P/13/131	*Ustawa o zawodzie fizjoterapeuty*	Minister Zdrowia powinien zapewnić szybkie zakończenie prac nad projektem ustawy o zawodzie fizjoterapeuty regulującej zasady wykonywania zawodu.	W trakcie prac legislacyjnych przez Sejm	Do Sejmu wpłynęły 23 lipca 2014 r. dwa projekty niezależne od siebie. Jeden został przejęty przez PSL, a drugi przez PO. W listopadzie 2014 r. Minister Zdrowia spotkał się z przedstawicielami środowiska medycznego celem wypracowania wspólnego projektu na bazie już zgłoszonych. 15 grudnia 2014 r. skierowano do I czytania do Komisji Zdrowia (Druk Sejmowy nr 3001) poselski projekt ustawy o zawodzie fizjoterapeuty oraz zmianie innych ustaw, który dotyczy określenia zasad wykonywania zawodu fizjoterapeuty, w tym: uzyskiwania prawa wykonywania zawodu, kształcenia zawodowego i podyplomowego oraz odpowiedzialności zawodowej.

Lp.	Tytuł i numer kontroli (dział administracji rządowej)	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
48.	**Wykonywanie zadań w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą ukierunkowanych na podtrzymanie więzi z krajem i wspomaganie migracji powrotnych** *(dział: sprawy wewnętrzne)* P/13/020	*Ustawa o repatriacji z dnia 9 listopada 2009 r. (Dz.U. z 2014 r., poz.1392)*	Nowelizacja ustawy o repatriacji w celu umożliwienia wszystkim osobom posiadającym decyzje o przyrzeczeniu wydania wizy w celu repatriacji, nabycie obywatelstwa polskiego w trybie repatriacji, w tym w szczególności objęcie systemem wsparcia finansowego również tych gmin, które podejmują uchwały w zakresie zaproszenia wskazanych imiennie repatriantów.	Niezrealizowany	Z danych MSW wynika, że na dzień 21 listopada 2013 r. repatriacją do Polski zainteresowanych było jeszcze 2.625 osób. Zgodnie z danymi statystycznymi dotyczącymi lat 2007–2012, liczba repatriantów, z wyjątkiem 2011 r., systematycznie spadała. Rosła natomiast liczba osób, którym wydano decyzję o przyrzeczeniu wydania wizy w celu repatriacji. W okresie od 2009 do 2012 na terenie RP w trybie repatriacji osiedlało się od 123 do 193 osób rocznie. Na dzień 8 stycznia 2014 r. najstarsza sprawa oczekiwania na repatriację do Polski dotyczyła wniosku o wydanie wizy w celu repatriacji z dnia 24 kwietnia 2001 r. Biorąc pod uwagę liczbę osób oczekujących na repatriację oraz średnią liczbę osób repatriowanych w jednym roku, repatriacja w tym tempie osób, które posiadają przyrzeczenie wydania wizy, trwałaby ponad 16 lat. Zdaniem NIK, konieczne jest zatem zintensyfikowanie prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy o repatriacji. Celem tej nowelizacji powinno być co najmniej umożliwienie wszystkim osobom posiadającym decyzje o przyrzeczeniu wydania wizy w celu repatriacji nabycie obywatelstwa polskiego w trybie repatriacji. Ustawa powinna też umożliwić stworzenie kompleksowego systemu opieki nad repatriantami. Objęcie systemem wsparcia finansowego również tych gmin, które podejmują uchwały w zakresie zaproszenia wskazanych imiennie repatriantów, pozwoliłoby skrócić okres oczekiwania na ostateczne określenie miejsca zamieszkania i źródeł utrzymania w RP, tj. tzw. warunków do osiedlenia się osobom posiadającym przyrzeczenie wydania wizy w celu repatriacji.
49.	**Wykonywanie zadań w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą ukierunkowanych na podtrzymanie więzi z krajem i wspomaganie migracji powrotnych** *(dział: sprawy wewnętrzne)* P/13/020	*Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. w sprawie rodzajów kursów języka polskiego i adaptacyjnych oraz sposobu ich organizacji dla repatrianta i członków jego najbliższej rodziny przybyłych do RP (Dz.U. z 2002 r., Nr 67, poz. 613)*	Dostosowanie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. w sprawie rodzajów kursów języka polskiego i adaptacyjnych oraz sposobu ich organizacji dla repatrianta i członków jego najbliższej rodziny przybyłych do RP do przepisów art. 18 ust. 1 ustawy o repatriacji poprzez dodanie w § 1 ust. 1 pkt 2 i § 5 pkt 2 powołanego rozporządzenia wyrazów: „i członków jej najbliższej rodziny".	Niezrealizowany	
50.	**Wykonywanie zadań w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą ukierunkowanych na podtrzymanie więzi z krajem i wspomaganie migracji powrotnych** *(dział: administracja publiczna)* P/13/020	*Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach podziału rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów", udzielania dotacji powiatowi i gminie, przekazywania staroście środków finansowych na pokrycie wydatków związanych z udzielaniem repatriantom pomocy oraz wzorów wniosków o udzielenie dotacji powiatowi i gminie (Dz.U. z 2003 r., Nr 229, poz. 2279)*	Nowelizacja rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie podziału szczegółowego trybu postępowania w sprawach podziału rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów" ...poprzez wskazanie ministra właściwego do spraw wewnętrznych jako organu przekazującego informacje ministrowi właściwemu ds. oświaty i wychowania oraz uwzględnienie starostów w systemie przepływu informacji o planowanych przyjazdach repatriantów, w związku z udzielaniem repatriantom pomocy, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o repatriacji.	Niezrealizowany	

Lp.	Tytuł i numer kontroli (dział administracji rządowej)	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
51.	**Wykonywanie zadań w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą ukierunkowanych na podtrzymanie więzi z krajem i wspomaganie migracji powrotnych** *(dział: sprawy zagraniczne)* P/13/020	*Ustawa o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2015 r., poz. 389)*	Przyspieszenie prac zmierzających do uregulowania trybu postępowania przed konsulem w formie aktu prawa powszechnie obowiązującego.	W trakcie realizacji przez Sejm	Art. 31 ust. 1 ustawy o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej został uznany za niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2014 r. sygn. akt K 8/14) i traci moc z dniem 6 listopada 2015 r. W dniu 27 marca 2015 r. do Sejmu RP wpłynął rządowy projekt ustawy – Prawo konsularne (druk 3290). Po pierwszym czytaniu rządowego projektu ustawy, skierowano ją do Komisji Spraw Zagranicznych. Sprawy postępowania przed konsulem zostały uregulowane w ustawie w dziale III – Postępowanie przed konsulem (od art. 46 do art. 102).
52.	**Prawidłowość działań wybranych organów samorządu terytorialnego z terenu województwa podkarpackiego w stosunku do dłużników alimentacyjnych** *(dział: rodzina)* I/14/002/LRZ	*Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2012 r., poz. 1228 ze zm.)*	Likwidacja egzekucji administracyjnej należności z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego.	W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów	Projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o świadczeniach rodzinnych znajduje się w trakcie uzgodnień międzyresortowych. Przepisy art. 1 projektowanej ustawy dot. art. 2 pkt 1 oraz art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów odnoszą się do zgłoszonego wniosku
53.	**Prawidłowość działań wybranych organów samorządu terytorialnego z terenu województwa podkarpackiego w stosunku do dłużników alimentacyjnych** *(dział: rodzina)* I/14/002/LRZ	*Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2012 r., poz. 1228 ze zm.)*	Likwidacja obowiązku wydawania decyzji administracyjnych w sprawie zwrotu należności wobec funduszu alimentacyjnego.	W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów	Projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o świadczeniach rodzinnych znajduje się w trakcie uzgodnień międzyresortowych. Przepis art. 1 projektowanej ustawy dot. art. 27 ust. 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów odnosi się do zgłoszonego wniosku.
54.	**Prawidłowość działań wybranych organów samorządu terytorialnego z terenu województwa podkarpackiego w stosunku do dłużników alimentacyjnych** *(dział: rodzina)* I/14/002/LRZ	*Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2012 r., poz. 1228 ze zm.)*	Przeredagowanie przepisu art. 30 ust. 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów poprzez dookreślenie klauzuli generalnej „uwzględniania sytuacji dochodowej i rodzinnej" dłużnika w ten sposób, by udzielenie ulgi było możliwe, jedynie gdy zła sytuacja dochodowa lub rodzinna dłużnika będzie efektem czynników obiektywnych, na które dłużnik nie miał wpływu.	Niezrealizowany	
55.	**Prawidłowość działań wybranych organów samorządu terytorialnego z terenu województwa podkarpackiego w stosunku do dłużników alimentacyjnych** *(dział: rodzina)* I/14/002/LRZ	*Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2012 r., poz. 1228 ze zm.)*	Wprowadzenie przepisu ujednolicającego sposób zaliczania należności wobec funduszu alimentacyjnego zwróconych przez komornika sądowego na odsetki i należność główną.	w trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów	Projekt ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o świadczeniach rodzinnych znajduje się w trakcie uzgodnień międzyresortowych. Przepis art. 1 projektowanej ustawy dot. art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów odnosi się do zgłoszonego wniosku.
56.	**Prawidłowość działań wybranych organów samorządu terytorialnego z terenu województwa podkarpackiego w stosunku do dłużników alimentacyjnych** *(dział: rodzina)* I/14/002/LRZ	*Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2012 r., poz. 1228 ze zm.)*	Ujęcie w jednym przepisie podstawy prawnej informowania komornika sądowego o okolicznościach mających wpływ na skuteczność egzekucji (art. 3 ust. 7 i art. 5 ust. 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów).	Niezrealizowany	

Lp.	Tytuł i numer kontroli (dział administracji rządowej)	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
57.	**Funkcjonowanie systemu krwiodawstwa i krwiolecznictwa** *(dział: oświata i wychowanie)* P/13/166	*Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz.U., poz. 977)*	Wprowadzenie zagadnień z zakresu krwiodawstwa do podstawy programowej w IV etapie edukacyjnym.	Niezrealizowany	W chwili obecnej zagadnienia z zakresu krwiodawstwa przewidziane są do realizacji w ramach III etapu edukacyjnego, realizowanego w gimnazjach. Zgodnie z "Celami kształcenia – wymaganiami ogólnymi" (część V) w zakresie biologii uczeń powinien rozumieć m.in. znaczenie krwiodawstwa. Natomiast "Treści nauczania – wymaganiach szczegółowych" przewidziano, że w ramach znajomości "Budowy i funkcjonowania organizmu człowieka" (część VI), dotyczącej "Układu krążenia" uczeń powinien potrafić przedstawiać społeczne znaczenie krwiodawstwa (pkt 5).
58.	**Funkcjonowanie systemu krwiodawstwa i krwiolecznictwa** *(dział: zdrowie)* P/13/166	*Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 11 grudnia 2012 r. w sprawie leczenia krwią w podmiotach leczniczych wykonujących działalność leczniczą w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne, w których przebywają pacjenci ze wskazaniami do leczenia krwią i jej składnikami (Dz.U. z 2013 r., poz. 5)*	Określenie w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 11 grudnia 2012 r. w sprawie leczenia krwią w podmiotach leczniczych wykonujących działalność leczniczą w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne, w których przebywają pacjenci ze wskazaniami do leczenia krwią i jej składnikami (Dz.U. z 2013 r., poz. 5), definicji ciężkiego niepożądanego zdarzenia oraz ciężkiej niepożądanej reakcji.	W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów	
59.	**Funkcjonowanie systemu krwiodawstwa i krwiolecznictwa** *(dział: zdrowie)* P/13/166	*Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi (Dz.U. z 2014 r., poz.332)*	Doprecyzowanie zakresu danych które winny być gromadzone w Krajowym Rejestrze Dawców Krwi, o którym mowa w art. 25 pkt 8 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi (Dz.U. z 2014 r., poz. 332).	W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów	Projekt ustawy o krwiodawstwie i krwiolecznictwie (nr UC79 Wykazu Prac Legislacyjnych Rady Ministrów) z dnia 18 sierpnia 2014 r. Projekt ustawy o krwiodawstwie i krwiolecznictwie został rozpatrzony przez Komitet do Spraw Europejskich.
60.	**Funkcjonowanie systemu krwiodawstwa i krwiolecznictwa** *(dział: zdrowie)* P/13/166	*Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi (Dz.U. z 2014 r., poz.332))*	Ustalenie obowiązków jednostek organizacyjnych publicznej służby krwi w zakresie dotyczącym przekazania wymaganych danych i przygotowania sprawozdań dla Komisji Europejskiej.	W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów	Realizacja wniosku wiąże się z implementacją prawa unijnego. Projekt ustawy o krwiodawstwie i krwiolecznictwie (nr UC79 Wykazu Prac Legislacyjnych Rady Ministrów) z 18 sierpnia 2014 r. Projekt ustawy o krwiodawstwie i krwiolecznictwie został rozpatrzony przez Komitet do Spraw Europejskich.
61.	**Funkcjonowanie systemu krwiodawstwa i krwiolecznictwa** *(dział: zdrowie)* P/13/166	*Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi (Dz.U. z 2014 r., poz.332)*	Prawna regulacja obowiązków i sposobu zapewniania przez centra krwiodawstwa i krwiolecznictwa identyfikacji składników krwi.	W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów	Projekt ustawy o krwiodawstwie i krwiolecznictwie (nr UC79 Wykazu Prac Legislacyjnych Rady Ministrów) z dnia 18 sierpnia 2014 r. Projekt ustawy o krwiodawstwie i krwiolecznictwie został rozpatrzony przez Komitet do Spraw Europejskich.
62.	**Funkcjonowanie systemu krwiodawstwa i krwiolecznictwa** *(dział: zdrowie)* P/13/166	*Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi (Dz.U. z 2014 r., poz.332)*	Zapewnienie pełnej transpozycji do polskiego prawodawstwa obowiązków wynikających z dyrektyw Unii Europejskiej 2002/98/WE, 2004/33/WE, 2005/62/WE.	W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów	Realizacja wniosku wiąże się z implementacją prawa unijnego. Projekt ustawy o krwiodawstwie i krwiolecznictwie nr UC79 Wykazu Prac Legislacyjnych Rady Ministrów) z 18 sierpnia 2014 r. Projekt ustawy o krwiodawstwie i krwiolecznictwie został rozpatrzony przez Komitet do Spraw Europejskich.

Lp.	Tytuł i numer kontroli (dział administracji rządowej)	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
63.	**Funkcjonowanie systemu krwiodawstwa i krwiolecznictwa** *(dział: zdrowie)* P/13/166	*Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie określenia rzadkich grup krwi, rodzajów osocza i surowic diagnostycznych wymagających przed pobraniem krwi zabiegu uodpornienia dawcy lub innych zabiegów oraz wysokości ekwiwalentu pieniężnego za pobraną krew i związane z tym zabiegi (Dz.U. Nr 263, poz. 2625 ze zm.)*	Precyzyjne określenie w przepisach rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie określenia rzadkich grup krwi, rodzajów osocza i surowic diagnostycznych wymagających przed pobraniem krwi zabiegu uodpornienia dawcy lub innych zabiegów oraz wysokości ekwiwalentu pieniężnego za pobraną krew i związane z tym zabiegi (Dz.U. Nr 263, poz. 2625 ze zm.) definicji rzadkich grup krwi, których posiadanie uprawnia honorowych dawców krwi do otrzymania ekwiwalentów pieniężnych za oddaną krew.	W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów	Projekt ustawy o krwiodawstwie i krwiolecznictwie (nr UC79 Wykazu Prac Legislacyjnych Rady Ministrów) z dnia 18 sierpnia 2014 r. Projekt ustawy o krwiodawstwie i krwiolecznictwie został rozpatrzony przez Komitet do Spraw Europejskich. Realizacja wniosku wiąże się z implementacją prawa unijnego.
64.	**Funkcjonowanie systemu krwiodawstwa i krwiolecznictwa** *(dział: zdrowie* P/13/166*)*	*Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 11 grudnia 2012 r. w sprawie leczenia krwią w podmiotach leczniczych wykonujących działalność leczniczą w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne, w których przebywają pacjenci ze wskazaniami do leczenia krwią i jej składnikami (Dz.U. z 2013 r., poz. 5)*	Zapewnienie instrumentów pełnej i rzetelnej identyfikacji przez centra krwiodawstwa i krwiolecznictwa pracowni serologii lub immunologii transfuzjologicznej objętych nadzorem merytorycznym zgodnie z rozporządzeniem w sprawie leczenia krwią w podmiotach leczniczych wykonujących działalność leczniczą w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne, w których przebywają pacjenci ze wskazaniami do leczenia krwią i jej składnikami.	W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów	Realizacja wniosku wiąże się z implementacją prawa unijnego. Projekt ustawy o krwiodawstwie i krwiolecznictwie (nr UC79 Wykazu Prac Legislacyjnych Rady Ministrów) z 18 sierpnia 2014 r. Projekt ustawy o krwiodawstwie i krwiolecznictwie został rozpatrzony przez Komitet do Spraw Europejskich.
65.	**Funkcjonowanie systemu krwiodawstwa i krwiolecznictwa** *(dział: zdrowie)* P/13/166	*Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 11 grudnia 2012 r. w sprawie leczenia krwią w podmiotach leczniczych wykonujących działalność leczniczą w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne, w których przebywają pacjenci ze wskazaniami do leczenia krwią i jej składnikami (Dz.U. z 2013 r., poz.5)*	Określenie w przepisach rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 11 grudnia 2012 r. w sprawie leczenia krwią w podmiotach leczniczych wykonujących działalność leczniczą w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne, w których przebywają pacjenci ze wskazaniami do leczenia krwią i jej składnikami (Dz.U. z 2013 r., poz. 5) właściwości sprawowania nadzoru specjalistycznego nad krwiolecznictwem przez centra krwiodawstwa i krwiolecznictwa funkcjonujące w trzech resortach, w celu ograniczenia ryzyka niezapewnienia nadzoru lub dublowania czynności nadzorczych w podmiotach leczniczych i pracowniach serologii przez regionalne centra krwiodawstwa i krwiolecznictwa, Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Wojskowe Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa.	W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów	Realizacja wniosku wiąże się z implementacją prawa unijnego. Projekt ustawy o krwiodawstwie i krwiolecznictwie (nr UC79 Wykazu Prac Legislacyjnych Rady Ministrów) z 18 sierpnia 2014 r. Projekt ustawy o krwiodawstwie i krwiolecznictwie został rozpatrzony przez Komitet do Spraw Europejskich.
66.	**Funkcjonowanie systemu krwiodawstwa i krwiolecznictwa** *(dział: zdrowie)* P/13/166	*Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi (Dz.U. z 2014 r., poz. 332)*	Opracowanie i wdrożenie mechanizmów koordynacji gospodarowania krwią i jej dystrybucji pomiędzy Centrami posiadającymi niedobory lub nadwyżki określonych składników krwi, które umożliwiałyby realizację zapotrzebowań szpitali oraz optymalizację ich wykorzystania w skali całego kraju.	W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów	Realizacja wniosku wiąże się z implementacją prawa unijnego. Projekt ustawy o krwiodawstwie i krwiolecznictwie (nr UC79 Wykazu Prac Legislacyjnych Rady Ministrów) z 18 sierpnia 2014 r. Projekt ustawy o krwiodawstwie i krwiolecznictwie został rozpatrzony przez Komitet do Spraw Europejskich.

Lp.	Tytuł i numer kontroli (dział administracji rządowej)	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
67.	**Funkcjonowanie systemu krwiodawstwa i krwiolecznictwa** *(dział: zdrowie)* P/13/166	*Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi (Dz.U. z 2014 r., poz. 332)*	Kontynuowanie przez Ministra Zdrowia działań na rzecz wprowadzenia systemowych rozwiązań zagospodarowania posiadanych przez Polskę nadwyżek krwi, jako strategicznego surowca do wytwarzania produktów krwiopochodnych.	W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów	Realizacja wniosku wiąże się z implementacją prawa unijnego. Projekt ustawy o krwiodawstwie i krwiolecznictwie (nr UC79 Wykazu Prac Legislacyjnych Rady Ministrów) z 18 sierpnia 2014 r. Projekt ustawy o krwiodawstwie i krwiolecznictwie został rozpatrzony przez Komitet do Spraw Europejskich.
68	**Sprawowanie przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego nadzoru nad korzystaniem przez organizacje pożytku publicznego z jednoprocentowego odpisu od podatku dochodowego od osób fizycznych** *(dział: finanse publiczne, praca I rodzina)* I/13/002/KPS	*Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2014 r., poz. 1118)*	Wyodrębnienie w ewidencji księgowej środków z jednoprocentowego odpisu od podatku PIT stanowiących przychód i wydatki. Wprowadzenie regulacji dotyczących prowadzenia przez organizacje pożytku publicznego działalności promocyjnej informowanie odbiorców o finansowaniu tego działania ze środków 1% podatku – wyodrębnienie po stronie organizacji środków przeznaczonych na promocję 1% podatku). Wydanie instrukcji do wzoru rocznego sprawozdania z działalności merytorycznej OPP.	w trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów	Dezyderat nr 43 Komisji do Spraw Kontroli Państwowej do Ministra Pracy i Polityki Społecznej. W piśmie z dnia 18 marca 2015 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował Marszałka Sejmu, iż ministerstwo opracowało projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Projekt jest przedmiotem prac Podkomisji Stałej do Spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi przy sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny.
69.	**Nadzór nad funkcjonowaniem ferm zwierząt** *(dział: rolnictwo, środowisko)* P/14/050	*Uregulowania prawne dotyczące przeciwdziałania uciążliwości zapachowej*	Przyśpieszenie przez Ministra Środowiska działań we współpracy z właściwymi ministrami w celu doprowadzenia do przyjęcia skutecznych uregulowań prawnych dotyczących przeciwdziałania uciążliwości zapachowej.	Niezrealizowany	Prace związane z przygotowaniem projektu ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej Ministerstwo Środowiska rozpoczęło w 2008 r. Pomimo pięciu lat przygotowań, podjęto decyzję o zaniechaniu prac nad ustawą, ze względu na duży sprzeciw przedstawicieli wielu branż gospodarki oraz niektórych organów samorządowych. Minister Środowiska nie wydał również rozporządzenia w sprawie wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu i metod oceny jakości zapachowej powietrza, do czego został upoważniony (delegacja fakultatywna) w art. 222 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. W ramach dalszych prac nad regulacjami prawnymi dotyczącymi uciążliwości zapachowej, Ministerstwo Środowiska rozpoczęło współpracę z resortami współodpowiedzialnymi za uregulowanie tego problemu, tj. Ministerstwem Gospodarki, Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju oraz Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi. We współpracy z tymi resortami MŚ planuje doprecyzować konkretne kierunki działań legislacyjnych, jakie należałoby podjąć w ramach już obowiązujących regulacji bez konieczności tworzenia nowych rozwiązań legislacyjnych odnoszących się do zwalczania uciążliwości zapachowej.
70.	**Nadzór nad funkcjonowaniem ferm zwierząt** *(dział: rolnictwo, środowisko)* P/14/050	*Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.)*	Opracowanie przez Ministra Środowiska projektu nowelizacji ustawy – Prawo ochrony środowiska przez wprowadzenie obowiązku posiadania pozwolenia zintegrowanego obejmującego wszystkie instalacje powiązane technologicznie i położone na terenie sąsiednich zakładów.	Niezrealizowany	Do prowadzenia fermy wielkoprzemysłowej trzody chlewnej lub drobiu potrzebne jest tzw. pozwolenie zintegrowane, nakładające na właścicieli wiele wymogów związanych z ochroną środowiska. Szansę uniknięcia tych niedogodności daje podział fermy. Mniejsze fermy nie mają bowiem obowiązku posiadania pozwolenia zintegrowanego. W zależności od wielkości wymaga się od nich jedynie tzw. pozwoleń sektorowych, które są mniej uciążliwe dla prowadzących fermy, mniejsze (do 1500 tuczników lub 40 tys. kur) podlegają obowiązkowi jedynie zgłaszania prowadzonej działalności do WIOŚ. Jeszcze mniejsze fermy (poniżej 429

Lp.	Tytuł i numer kontroli (dział administracji rządowej)	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
					tuczników lub 15 tys. kur) nie mają nawet tego obowiązku. Kontrola wykazała, że właściciele ferm wielkoprzemysłowych wykorzystują tę prawną furtkę i formalnie dzielą gospodarstwa na mniejsze. I tak w województwie mazowieckim ujawniono podziały 13 ferm wielkoprzemysłowych, z których powstało 31 mniejszych ferm. W województwie wielkopolskim wystąpiło osiem, a w pomorskim cztery takie przypadki. Często taki podział ferm polega jedynie na wydzierżawieniu lub użyczeniu kilku jej budynków innej osobie. Powstałe w wyniku wyodrębnienia małe podmioty działają nadal w ramach jednego organizmu fermy wielkoprzemysłowej – tj. instalacji mogącej powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości – tyle że już bez konieczności występowania o pozwolenia zintegrowane i przestrzegania ich wymogów. Wprowadzone zmiany w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (art. 183a i 183b) umożliwiają uzyskanie pozwolenia zintegrowanego niezależnie od dokonanych podziałów instalacji do chowu lub hodowli trzody chlewnej. Nie nakładają jednak na podmioty takiego obowiązku, o co wnioskowała NIK.
71.	**Nadzór nad funkcjonowaniem ferm zwierząt** *(dział: rolnictwo, środowisko)* P/14/050	*Ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz.U. Nr 147, poz.1033 ze zm.)*	Opracowanie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi projektu nowelizacji ustawy o nawozach i nawożeniu przez jednoznaczne określenie w art. 32 sposobu wykonywania kontroli stosowania nawozów na gruntach rolnych, a w art. 33 przez wprowadzenie obowiązku określenia w decyzji o wstrzymaniu działalności, terminu usunięcia naruszenia prawa.	Niezrealizowany	Główny Inspektor Ochrony Środowiska wskazał m.in., iż IOŚ nie posiada instrumentów umożliwiających: – prowadzenie kontroli stosowania nawozów na gruntach rolnych (art. 32 ustawy o nawozach i nawożeniu), również tych, które nie są zobowiązane do posiadania zatwierdzonego planu nawożenia; – skuteczne egzekwowanie wydanych decyzji o wstrzymaniu prowadzenia chowu lub hodowli zwierząt w trybie natychmiastowej wykonalności (art. 33 ustawy o nawozach i nawożeniu), w związku z nieposiadaniem przez podmioty prowadzące fermy świń i drobiu spełniające kryteria instalacji IPPC pozytywnie zaopiniowanego planu nawożenia w przypadku dużych stad. Przepisy nie przewidują ustalenia terminu wstrzymania funkcjonowania fermy, możliwego ze względu na jej obsadę. Ustalono, że kontrole stosowania nawozów naturalnych na gruntach rolnych oraz ustalania zastosowanej dawki nawozu naturalnego IOŚ przeprowadzała na podstawie ewidencji przychodów i rozchodów nawozów naturalnych przeznaczonych do nawożenia pól, objętych zaopiniowanym planem nawożenia. Taki sposób prowadzenia kontroli stosowania nawozów nie spełniał wymogów określonych w art. 32 ustawy o nawozach i nawożeniu, gdyż ilość stosowanego nawozu naturalnego nie była weryfikowana badaniami gleby. Kontrolowane WIOŚ ujawniły 10 ferm, w których podmioty prowadzące fermy nie posiadały dla nich obowiązkowych planów nawożenia. Dla żadnego prowadzącego fermy wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska nie wydali decyzji o wstrzymaniu prowadzenia tych ferm z rygorem natychmiastowego wykonania, pomimo obowiązku wynikającego z art. 33 ustawy o nawozach i nawożeniu.

Lp.	Tytuł i numer kontroli (dział administracji rządowej)	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
72.	**Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami** *(dział: środowisko)* P/14/086	*Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r., poz.1232 ze zm.)*	Doprecyzowanie zasad prowadzenia postępowań kompensacyjnych określonych w szczególności w art. 225–229 Prawa ochrony środowiska, poprzez zdefiniowanie pojęcia obszaru, na którym zostały przekroczone standardy jakości powietrza, o którym mowa w art. 225 ust. 1 tej ustawy oraz wskazanie *expressis verbis* obowiązku stosowania wszystkich standardów ustanowionych dla danej substancji przy ustalaniu przesłanek przeprowadzenia postępowania kompensacyjnego.	Niezrealizowany	W stanowisku do informacji pokontrolnej Minister Środowiska nie odniósł się do tego wniosku. Brak jest informacji o ewentualnych działaniach podjętych w tym zakresie w tym Ministerstwie.
73.	**Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami** *(dział: środowisko)* P/14/086	*Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r., poz.1232 ze zm.)*	Nowelizacja przepisów w Rozdziale II Działu IV Prawa ochrony środowiska polegająca na wprowadzeniu obowiązku przekazywania do wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska kopii wydawanych pozwoleń dotyczących wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza albo informacji o ich wydaniu.	Niezrealizowany	W stanowisku do informacji pokontrolnej Minister Środowiska nie odniósł się do tego wniosku. Brak jest informacji o ewentualnych działaniach podjętych w tym zakresie w tym Ministerstwie.
74.	**Wykonywanie przez wybrane gminy obowiązku zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych** *(dział: administracja publiczna, budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo)* P/14/104	*Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2014 r., poz. 150)*	Rezygnacja z formalnego wydzielania przez gminy zasobu lokali socjalnych na rzecz wprowadzenia możliwości zawierania umów najmu socjalnego na każdy lokal komunalny, na podstawie kryteriów materialnych (t.j. w związku ze spełnieniem określonych progów dochodowych).	Niezrealizowany	

[1/] Stan prawny na dzień 15 maja 2015 r.