Druk nr 1725

Warszawa, 30 czerwca 2017 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Najwyższej Izby Kontroli
KST-KSP.0320.004/2017

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Wykonując obowiązek określony w art. 204 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., przedkładam Panu Marszałkowi

Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2016 roku,

zatwierdzone uchwałą Kolegium NIK z 28 czerwca 2017 r.

W 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła 105 kontroli planowych, w tym kontrolę wykonania budżetu państwa u dysponentów 109 części budżetu państwa i w jednostkach bezpośrednio wykorzystujących środki publiczne. Kontrolą objęto również część samorządowych kolegiów odwoławczych, prokuratur i sądów różnych szczebli. W Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego NIK przeprowadziła kontrolę obsługi budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Zrealizowano ponadto 116 kontroli doraźnych, co umożliwiało szybkie reagowanie na występujące problemy i sygnalizowane Najwyższej Izbie Kontroli nieprawidłowości. Łącznie w trakcie tych kontroli w 2016 r. NIK przygotowała 2263 wystąpienia pokontrolne. Sześć kontroli przeprowadziliśmy wspólnie z najwyższymi organami kontroli innych państw.

Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2016 roku prezentuje najważniejsze ustalenia i wnioski z kontroli planowych, jak i wielu kontroli doraźnych, które zostały zatwierdzone w 2016 r. Jednocześnie staraliśmy się przedstawić diagnozę funkcjonowania państwa w poszczególnych sferach jego aktywności. Kontrolerzy NIK formułowali wnioski, których celem było wyeliminowanie w przyszłości wykrytych w trakcie kontroli nieprawidłowości.

Wyniki kontroli dały również podstawę do sformułowania 125 wniosków *de lege ferenda*, odnoszących się do potrzeby zmian regulacji zarówno ustawowych, jak i przepisów rozporządzeń. Złożyliśmy do organów ścigania 102 zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstw lub wykroczeń. Najwyższa Izba Kontroli kontynuowała również działalność audytora zewnętrznego Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN) i Rady Europy.

Przekazując niniejszy dokument wyrażam przekonanie, że będzie on nie tylko rzetelną i obiektywną informacją o działalności konstytucyjnego organu kontroli w Polsce w ubiegłym roku, ale również ciekawym materiałem, stanowiącym wiarygodne podsumowanie działania państwa i jego instytucji, a przede wszystkim podstawą do podejmowania decyzji służących poprawie ich funkcjonowania.

Z wyrazami osobistego szacunku

(-) Krzysztof Kwiatkowski

Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2016 roku

Sprawozdanie z działalności
Najwyższej Izby Kontroli
w 2016 roku
zatwierdzone zostało
przez
Kolegium
Najwyższej Izby Kontroli
w dniu 28 czerwca 2017 roku

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Krzysztof Kwiatkowski

Przygotował
Departament Strategii

Szanowni Państwo,

Zgodnie z wymogami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, przedkładam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2016 roku.

Od początku niemal stuletniej już historii, NIK nie tylko stoi na straży finansów publicznych i odpowiedzialnego gospodarowania majątkiem publicznym, ale sprawdza też skuteczność i efektywność funkcjonowania organów władzy publicznej. Kontrole NIK w praktyce dotyczą wszystkich sfer życia, w których wydatkowane są środki publiczne, zarówno przez administrację rządową, jak i samorządową. Nawiązujemy w nich do szeroko rozumianego bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, dbałości o środowisko naturalne, rozwoju wsi i rolnictwa. Kontrole NIK dotyczyły szeregu problemów mających kluczowe znaczenie dla gospodarki i obywateli. Działalność kontrolna NIK skupia się również na takich obszarach jak ochrona zdrowia, rozwiązywanie problemów społecznych czy rozwój nauki, oświaty i kultury. Wymienione zagadnienia stanowią tylko przykłady wielu różnych kontroli Izby.

NIK stanowi symbol stabilności i konsekwencji. Kontynuujemy najlepsze tradycje i wartości takie jak służba państwu i społeczeństwu, profesjonalizm, obiektywizm, bezstronność oraz stałość w ocenach. W zgodzie z tymi ideami Najwyższa Izba Kontroli wypełnia swoją misję, starannie dobierając obszary badań kontrolnych. W minionym roku NIK w swojej działalności kontrolnej szczególną uwagę skupiała na tematach związanych ze ściągalnością podatków i składek na ubezpieczenie społeczne, z wyłudzeniami podatków VAT a także innowacyjnością polskiej gospodarki, komercjalizacją badań naukowych czy promocją gospodarczą Polski.

W 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła 105 kontroli planowych, w tym kontrolę wykonania budżetu państwa u dysponentów 109 części budżetu państwa i w jednostkach bezpośrednio wykorzystujących środki publiczne. Kontrolą objęto również część samorządowych kolegiów odwoławczych, prokuratur i sądów różnych szczebli. W Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego, NIK przeprowadziła kontrolę obsługi budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Zrealizowano ponadto 116 kontroli doraźnych, co umożliwiało szybkie reagowanie na występujące problemy i sygnalizowane Najwyższej Izbie Kontroli nieprawidłowości. Łącznie w trakcie tych kontroli w 2016 r. NIK przygotowała 2263 wystąpienia pokontrolne. Sześć kontroli przeprowadziliśmy wspólnie z najwyższymi organami kontroli innych państw. Najwyższa Izba Kontroli kontynuowała również działalność audytora zewnętrznego Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN) i Rady Europy.

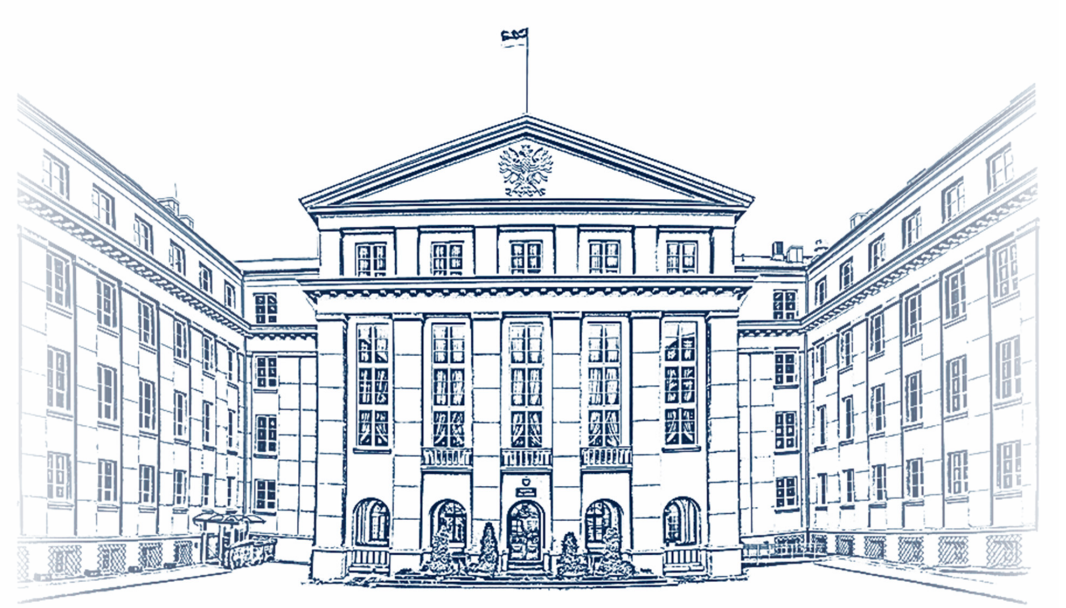
Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2016 roku prezentuje najważniejsze ustalenia i wnioski z kontroli planowych, jak i wielu kontroli doraźnych, które zostały zatwierdzone w 2016 r. Jednocześnie staraliśmy się przedstawić diagnozę funkcjonowania państwa w poszczególnych sferach jego aktywności. Kontrolerzy NIK formułowali wnioski, których celem było wyeliminowanie w przyszłości wykrytych w trakcie kontroli nieprawidłowości. Wyniki kontroli dały również podstawę do sformułowania 125 wniosków de lege ferenda, odnoszących się do potrzeby zmian regulacji zarówno ustawowych, jak i przepisów rozporządzeń.

W Sprawozdaniu z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2016 roku, które jest jednym z podstawowych dokumentów przedkładanych przez NIK Sejmowi RP, zawarliśmy najważniejsze informacje o działalności naczelnego organu kontroli państwowej w 2016 r. Raportujemy o uzyskanych w wyniku działania NIK efektach finansowych, zwłaszcza dla budżetu państwa. Sprawozdajemy wykonanie budżetu Najwyższej Izby Kontroli w 2016 r. Informujemy też o organizacji wewnętrznej Izby, wykonywaniu przez NIK obowiązków wobec Sejmu i jego organów, współpracy z obiema izbami parlamentu oraz innymi instytucjami państwa.

Mam nadzieję, że przedłożone Sejmowi RP Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2016 roku będzie nie tylko rzetelną i obiektywną informacją o działalności konstytucyjnego organu kontroli w Polsce w ubiegłym roku, ale również ciekawym materiałem, stanowiącym wiarygodne podsumowanie działania państwa i jego instytucji, a przede wszystkim podstawą do podejmowania decyzji służących poprawie ich funkcjonowania.

Krzysztof Kwiatkowski

Prezes NIK



NIK w 2016 r. w liczbach

Kontrole

105 zakończonych kontroli planowych w tym kontrola wykonania budżetu państwa w 2015 r.

116 tematów kontroli doraźnych

2263 kontroli jednostkowych

6 kontroli prowadzonych wspólnie z najwyższymi organami kontroli innych państw

4 audyty organizacji międzynarodowych

Efekty kontroli

74 **mln zł** – korzyści finansowych uzyskanych w wyniku kontroli

7,4 **mln zł** – finansowych skutków nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej

102 zawiadomienia do organów ścigania przestępstw lub wykroczeń, w tym 43 do Prokuratury

67 zawiadomień do rzeczników dyscypliny finansów publicznych o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez 86 osób

Współpraca z Sejmem RP

482 posiedzenia komisji sejmowych z udziałem przedstawicieli NIK

224 informacje o wynikach kontroli przedłożonych Sejmowi

125 wniosków *de lege ferenda*

Inne działania

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

5321 rozpatrzonych przez NIK wniosków o kontrole i skarg obywatelskich

378 rozpatrzonych wniosków o udostępnienie informacji publicznej

Nr ewid. 146/2017/KST

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W 2016 ROKU

SPIS TREŚCI

ROZDZIAŁ I. OGÓLNE INFORMACJE O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI 11

1. Wprowadzenie 12
2. Działalność Kolegium Najwyższej Izby Kontroli 12
   - 2.1. Skład Kolegium NIK 13
   - 2.2. Kompetencje Kolegium NIK 14
   - 2.3. Ogólne dane o działalności w 2016 r. – uchwały Kolegium NIK i rozpatrywanie zastrzeżeń 14
3. Organizacja wewnętrzna NIK 15
   - 3.1. Struktura organizacyjna 15
   - 3.2. Właściwość jednostek organizacyjnych NIK 16
4. Pracownicy 18
   - 4.1. Stan etatowy i struktura zatrudnienia 18
   - 4.2. Rozwój zawodowy pracowników i działalność szkoleniowa 19
5. Budżet Najwyższej Izby Kontroli 22
   - 5.1. Dane ogólne 22
   - 5.2. Dochody 23
   - 5.3. Wydatki 24
   - 5.4. Omówienie ważniejszych grup wydatków 26
   - 5.5. Nieruchomości użytkowane przez NIK 32
   - 5.6. Zamówienia publiczne udzielone przez NIK 32
   - 5.7. Wykonanie budżetu NIK w układzie zadaniowym 33
   - 5.8. Opinia Audytora Wewnętrznego 38

ROZDZIAŁ II. WSPÓŁPRACA NIK Z SEJMEM RP I INNYMI PODMIOTAMI KRAJOWYMI 39

1. Współpraca z Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej 40
   - 1.1. Zlecenia Sejmu i jego organów 40
   - 1.2. Sugestie tematów kontroli zgłoszone do planu pracy NIK 40
   - 1.3. Współpraca z sejmową Komisją do Spraw Kontroli Państwowej 41
   - 1.4. Współpraca z innymi komisjami Sejmu RP 42
   - 1.5. Wystąpienia Prezesa NIK podczas posiedzeń plenarnych Sejmu RP 43
2. Współpraca z Senatem Rzeczypospolitej Polskiej 43
   - 2.1. Udział przedstawicieli NIK w posiedzeniach komisji Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 43
   - 2.2. Sugestie tematów komisji senackich do planu pracy NIK 44
3. Współpraca z Prezesem Rady Ministrów 44
   - 3.1. Wnioski o kontrole 44
   - 3.2. Sugestie tematów Prezesa Rady Ministrów do planu pracy NIK 46
   - 3.3. Informacje dla Prezesa Rady Ministrów 46
4. Współpraca z Rzecznikiem Praw Obywatelskich 46
   - 4.1. Sugestie tematów RPO do planu pracy NIK 46
   - 4.2. Informacje dla Rzecznika Praw Obywatelskich 47
5. Współpraca z innymi organami kontroli i inspekcji 47
   - 5.1. Kontrole na zlecenie NIK 48
   - 5.2. Udostępnianie informacji o wynikach kontroli przez inne organy kontroli, rewizji i inspekcji 49
   - 5.3. Porozumienia o współpracy 50
6. Współpraca ze środowiskami naukowymi i akademickimi 51

ROZDZIAŁ III. WSPÓŁPRACA NIK Z PARTNERAMI ZAGRANICZNYMI 53

1. Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAI 54
2. Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI 56
3. Komitet Kontaktowy prezesów najwyższych organów kontroli państw UE i ETO 58
4. Udział NIK w kontrolach międzynarodowych 61
5. Współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym – ETO 62
6. Audyt organizacji międzynarodowych 64
   - 6.1. Europejska Organizacja Badań Jądrowych (CERN) 64
   - 6.2. Rada Europy 65
   - 6.3. Mechanizm ATHENA, NATO, Instytut UE ds. Studiów Strategicznych – EUISS oraz Europejski Instytut Uniwersytecki – EUI 65

7. Współpraca z najwyższymi organami kontroli innych państw ... 66
7.1. Współpraca dwustronna i wielostronna ... 66
7.2. Przegląd partnerski Państwowej Izby Obrachunkowej Węgier ... 67
7.3. Współpraca bliźniacza ... 67
8. Współpraca z innymi organizacjami międzynarodowymi ... 67
8.1. Bank Światowy ... 67
8.2. OECD ... 67

ROZDZIAŁ IV. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA ... 69
1. Standardy kontroli NIK ... 70
1.1. Metodyka kontroli ... 70
1.2. Wykorzystanie zasobów informacyjnych i informatyczne wspomaganie kontroli ... 70
1.3. Zarządzanie jakością kontroli ... 72
2. Roczny plan pracy NIK i jego realizacja ... 73
2.1. Planowanie kontroli ... 73
2.2. Plan pracy NIK na 2016 r. ... 74
2.3. Ogólne informacje o zrealizowanych kontrolach ... 75
3. Rezultaty kontroli NIK ... 77
3.1. Realizacja wniosków pokontrolnych ... 77
3.2. Propozycje zmian legislacyjnych – wnioski *de lege ferenda* ... 78
3.3. Finansowe rezultaty kontroli ... 84
3.4. Współpraca z organami powołanymi do ścigania przestępstw, wykroczeń lub innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa ... 86
3.5. Zawiadomienia NIK w sprawach dotyczących naruszenia dyscypliny finansów publicznych ... 91
4. Panele ekspertów ... 95

ROZDZIAŁ V. REALIZACJA ZADAŃ PAŃSTWA W ŚWIETLE KONTROLI NIK ... 101
1. Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. ... 102
2. Administracja publiczna, członkostwo RP w Unii Europejskiej ... 117
3. Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo ... 169
4. Finanse publiczne ... 181
5. Gospodarka, gospodarka morska ... 199
6. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego ... 223
7. Sprawy wewnętrzne, obrona narodowa ... 233
8. Oświata i wychowanie, szkolnictwo wyższe, nauka ... 251
9. Praca, zabezpieczenie społeczne, rodzina ... 271
10. Rolnictwo, rozwój wsi ... 293
11. Skarb Państwa ... 305
12. Środowisko, gospodarka wodna ... 319
13. Transport ... 351
14. Zdrowie ... 383

ROZDZIAŁ VI. AKTYWNOŚĆ NIK W KONTAKTACH Z INTERESARIUSZAMI ZEWNĘTRZNYMI ... 425
1. Polityka informacyjna NIK ... 426
1.1. Strona internetowa i BIP ... 426
1.2. Publikacje prasowe i przekazy medialne ... 426
1.3. Lekcje w NIK ... 428
2. Udostępnianie informacji publicznej ... 428
2.1. Charakterystyka wniosków ... 429
2.2. Sposób rozpatrzenia wniosków ... 430
2.3. Udostępnianie informacji na podstawie innych ustaw ... 430
3. Skargi i wnioski ... 431
3.1. Skargi, wnioski, wnioski o przeprowadzenie kontroli oraz petycje kierowane do NIK w 2016 r. ... 431
3.2. Skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli według działów ... 433
3.3. Skargi i wnioski w układzie terytorialnym ... 438
4. Wydawnictwa NIK ... 439

ZAŁĄCZNIKI 443

Załącznik nr 1 – Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. (P/16/001), przeprowadzonych w roku 2016 444

Załącznik nr 2 – Wykaz informacji o wynikach kontroli planowych zatwierdzonych przez Prezesa NIK w dniach od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. 447

Załącznik nr 3 – Wykaz kontroli doraźnych zakończonych informacją lub wystąpieniem pokontrolnym, zatwierdzonych w dniach od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. 452

Załącznik nr 4 – Wykaz wniosków *de lege ferenda* Najwyższej Izby Kontroli, przedstawionych w informacjach o wynikach kontroli w 2016 r. 459

ROZDZIAŁ I

Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

1. Wprowadzenie
2. Działalność Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
3. Organizacja wewnętrzna NIK
4. Pracownicy
5. Budżet Najwyższej Izby Kontroli

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

1. Wprowadzenie

Prawne podstawy działalności Najwyższej Izby Kontroli określają przepisy Konstytucji RP[1] i ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[2]. Regulacje zawarte w przepisach prawa określają m.in. pozycję ustrojową Najwyższej Izby Kontroli, jej zadania, tryb i zakres działania oraz wewnętrzną organizację.

Wymienione w art. 204 Konstytucji obowiązki Najwyższej Izby Kontroli mają swoje źródło w funkcji kontrolnej Sejmu. Na podstawie tegoż przepisu NIK przedkłada Sejmowi analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów oraz informacje o wynikach kontroli, wnioski i wystąpienia określone w ustawie. Konstytucyjnym obowiązkiem NIK jest również przedstawianie Sejmowi corocznie sprawozdania ze swojej działalności.

Do kompetencji NIK przyznanych przepisami prawa należą zadania kontrolne o charakterze obligatoryjnym i fakultatywnym. Kontrole obligatoryjne obejmują działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Zakres ten jest podstawowym dla działalności Izby, przeprowadzanym stale i z zastosowaniem wszystkich czterech kryteriów kontroli, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Natomiast fakultatywnie NIK może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych, jednak z wyłączeniem kryterium celowości. Z punktu widzenia legalności i gospodarności kontroli podlega także działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w takim zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe albo komunalne oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

Z pozycji NIK, jako naczelnego organu kontroli państwowej, wynika zakres współpracy z organami kontroli, rewizji i inspekcji, działającymi w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym. Podmioty te zobowiązane są do udostępniania Izbie wyników kontroli przez nie przeprowadzonych, przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem NIK lub przeprowadzania kontroli doraźnych na jej zlecenie. Izba zaś ma obowiązek powiadamiania odpowiednich organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, jeśli ustalenia kontroli wskazują na zaistnienie takich faktów[3] oraz ujawniania innych czynów, za które ustawowo przewidziana jest odpowiedzialność.

2. Działalność Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli – zgodnie z art. 202 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 3 ustawy o NIK – działa na zasadach kolegialności. Kolegium NIK, zgodnie ze swoimi kompetencjami określonymi w art. 23 ustawy o NIK, w drodze podjęcia uchwały w tajnym głosowaniu rozstrzyga albo opiniuje najważniejsze sprawy związane z zadaniami i funkcjonowaniem NIK.

Członkowie Kolegium NIK są niezawiśli w sprawowaniu swoich funkcji. Organ ten liczy 19 członków, a w jego skład – zgodnie z art. 22 ustawy o NIK – wchodzą:

- Prezes Najwyższej Izby Kontroli jako przewodniczący, wiceprezesi i dyrektor generalny NIK;
- powołani na trzyletnią kadencję przez Marszałka Sejmu, na wniosek Prezesa NIK:
  - siedmiu przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych,
  - siedmiu dyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK lub radców Prezesa NIK.

1 Art. 202-204 Konstytucji RP.
2 Dz.U. z 2017 r. poz. 524.
3 Art. 63 ust. 1 ustawy o NIK.

2.1. Skład Kolegium NIK

W 2016 r. Kolegium NIK obradowało w składzie:

Imię i nazwisko	Funkcja	Uwagi
Krzysztof Kwiatkowski	Prezes NIK	Prezes NIK od 27 sierpnia 2013 r.
Wojciech Kutyła	wiceprezes NIK	powołany na funkcję wiceprezesa NIK 26 kwietnia 2012 r.
Mieczysław Łuczak	wiceprezes NIK	powołany na funkcję wiceprezesa NIK 2 lutego 2015 r.
Ewa Polkowska	wiceprezes NIK	powołana na funkcję wiceprezesa NIK 1 lipca 2016 r.
Jacek Uczkiewicz	wiceprezes NIK	do 30 czerwca 2016 r.
Andrzej Styczeń	dyrektor generalny NIK	powołany na funkcję dyrektora generalnego 8 czerwca 2015 r.
Maciej Bałtowski	przedstawiciel nauk ekonomicznych	do 22 listopada 2016 r.
Cezary Banasiński	przedstawiciel nauk prawnych	do 22 listopada 2016 r.
Włodzimierz Broński	przedstawiciel nauk prawnych	kadencja upłynęła 23 listopada 2016 r. – z dniem 12 maja 2017 r. powołany ponownie zarządzeniem nr 3 Marszałka Sejmu z dnia 12 maja 2017 r. w skład Kolegium.
Teresa Dębowska-Romanowska	przedstawiciel nauk prawnych	do 4 kwietnia 2017 r.
Elżbieta Kryńska	przedstawiciel nauk ekonomicznych	do 4 kwietnia 2017 r.
Czesław Martysz	przedstawiciel nauk prawnych	do 4 kwietnia 2017 r.
Mirosław Stec	przedstawiciel nauk prawnych	do 4 kwietnia 2017 r.
Marek Cur	radca Prezesa NIK, p.o. dyrektora Departamentu Strategii	do 4 kwietnia 2017 r.
Stanisław Jarosz	dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów	kadencja upłynęła 10 maja 2016 r. – z dniem 11 maja 2016 r. powołany ponownie zarządzeniem nr 11 Marszałka Sejmu z dnia 9 maja 2016 r. w skład Kolegium. Z dniem 11 maja 2016 r. ponownie wyznaczony na sekretarza Kolegium NIK.
Piotr Miklis	dyrektor Delegatury NIK w Katowicach	do 22 listopada 2016 r.
Andrzej Panasiuk	dyrektor Delegatury NIK w Warszawie	do 4 kwietnia 2017 r.
Józef Płoskonka	radca Prezesa NIK	kadencja upłynęła 3 kwietnia 2017 r. – z dniem 12 maja 2017 r. powołany ponownie zarządzeniem nr 3 Marszałka Sejmu z dnia 12 maja 2017 r. w skład Kolegium.
Przemysław Szewczyk	dyrektor Delegatury NIK w Łodzi	do 22 listopada 2016 r.
Zbigniew Wrona	radca Prezesa NIK, p.o. dyrektora Departamentu Prawnego i Orzecznictwa Kontrolnego	do 4 kwietnia 2017 r.

Skład Kolegium Najwyższej Izby Kontroli (według stanu na dzień 12 maja 2017 r.)

Kierownictwo NIK

Krzysztof Kwiatkowski	Prezes NIK
Wojciech Kutyła	wiceprezes NIK
Mieczysław Łuczak	wiceprezes NIK
Ewa Polkowska	wiceprezes NIK
Andrzej Styczeń	dyrektor generalny NIK

Przedstawiciele nauk prawnych i ekonomicznych

ks. dr hab. Włodzimierz Broński	Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
prof. dr hab. Bogumił Brzeziński[4]	Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
dr hab. Jan Majchrowski[5]	Uniwersytet Warszawski

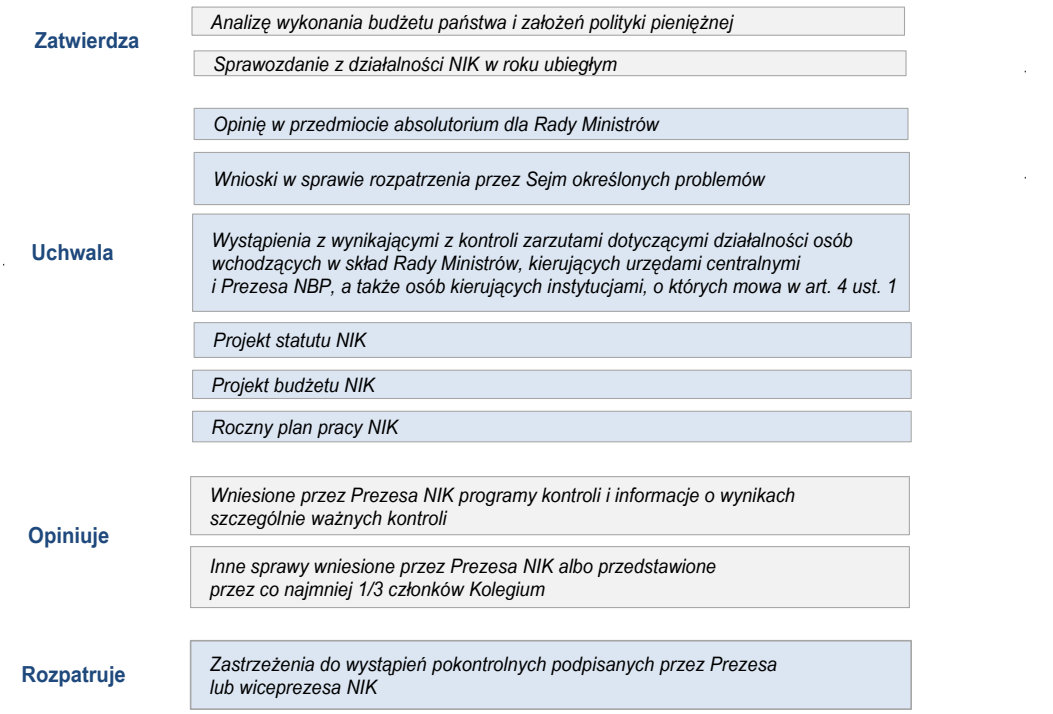
Przedstawiciele kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK lub radcy Prezesa NIK

Stanisław Jarosz	dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów (sekretarz Kolegium)
dr Józef Płoskonka	radca Prezesa NIK

2.2. Kompetencje Kolegium NIK

Kompetencje Kolegium NIK zostały określone w art. 23 ustawy o NIK, w jego myśl Kolegium zajmuje stanowisko poprzez: zatwierdzanie, uchwalanie, opiniowanie i rozpatrywanie zastrzeżeń.

Schemat 1. Kompetencje Kolegium Najwyższej Izby Kontroli



2.3. Ogólne dane o działalności w 2016 r. – uchwały Kolegium NIK i rozpatrywanie zastrzeżeń

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli obradowało w 2016 r. na 14 posiedzeniach. Po rozpatrzeniu przedłożonych dokumentów i opracowań Kolegium NIK:

zatwierdziło

- *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2015 roku,*
- *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2015 roku,*

[4] Z dniem 12 maja 2017 r. powołany zarządzeniem nr 3 Marszałka Sejmu z dnia 12 maja 2017 r. w skład Kolegium.
[5] Z dniem 12 maja 2017 r. powołany zarządzeniem nr 3 Marszałka Sejmu z dnia 12 maja 2017 r. w skład Kolegium.

Uchwaliło

- pozytywną opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów w zakresie wykonania ustawy budżetowej za 2015 rok,
- zmiany w *Planie pracy NIK na 2016 rok*,
- projekt budżetu Najwyższej Izby Kontroli na 2017 rok,
- *Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2017 rok*,

rozpatrzyło i podjęło uchwały

- w 56 sprawach dotyczących zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli, podpisanych przez Prezesa lub wiceprezesa NIK.

3. Organizacja wewnętrzna NIK

Organizacja wewnętrzna Najwyższej Izby Kontroli została określona w ustawie o NIK. Jednostki funkcjonujące w NIK dzielą się na jednostki kontrolne oraz jednostki organizacji i obsługi. Jednostkami kontrolnymi są departamenty i delegatury. Departamenty, stosownie do rozwiązań przyjętych w statucie NIK, przeprowadzają lub wspomagają postępowania kontrolne w naczelnych i centralnych organach państwowych w zakresie swojej właściwości rzeczowej lub funkcjonalnej oraz mogą – w porozumieniu z właściwą terytorialnie delegaturą – przeprowadzić lub wspomagać postępowania kontrolne w organach i jednostkach terytorialnych. Departamenty kontrolne koordynują kontrole lub uczestniczą w postępowaniach kontrolnych, w szczególności przy przygotowywaniu kontroli, rozpatrywaniu zastrzeżeń oraz przygotowaniu informacji o wynikach kontroli i innych opracowań.

Delegatury przeprowadzają natomiast postępowania kontrolne w organach i jednostkach terenowych zgodnie z właściwością terytorialną. Mogą też – w porozumieniu z właściwym departamentem – przeprowadzać postępowania kontrolne w naczelnych i centralnych organach państwowych, a także koordynować kontrole. Kontrolne jednostki organizacyjne biorą również 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 wchodzi, oprócz Prezesa, trzech wiceprezesów i dyrektor generalny. Funkcję Prezesa NIK pełni Krzysztof Kwiatkowski, natomiast funkcje wiceprezesów: Wojciech Kutyła, Mieczysław Łuczak, Jacek Uczkiewicz (do 30 czerwca 2016 r.) oraz Ewa Polkowska (od 1 lipca 2016 r.). Dyrektorem generalnym NIK jest Andrzej Styczeń.

3.1. Struktura organizacyjna

Zgodnie ze Statutem NIK[6], 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 funkcjonowania 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 oraz 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. Strukturę organizacyjną NIK ilustruje schemat nr 2.

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

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

Schemat 2. Struktura organizacyjna NIK (według Statutu)

3.2. Właściwość jednostek organizacyjnych NIK

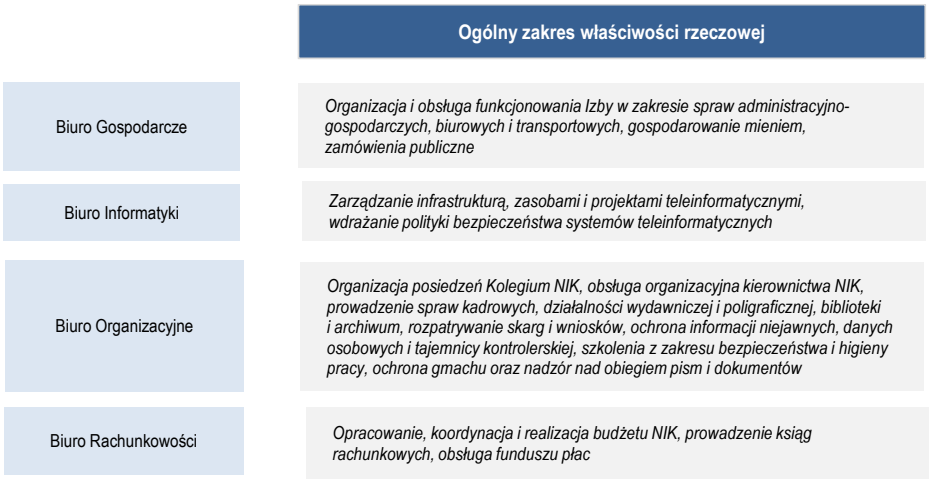
Szczegółowy zakres właściwości jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli określa Zarządzenie nr 12 Prezesa NIK z 29 sierpnia 2011 r. (z późniejszymi zmianami). Większa część departamentów i wszystkie delegatury mają strukturę bezwydziałową. W schemacie nr 3 zilustrowano ogólne zakresy właściwości rzeczowej departamentów.

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 oraz 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 oraz 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 Agencji Mienia Wojskowego oraz Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych*
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	*Sprawiedliwość oraz sprawy wewnętrzne, działalność Prokuratora Generalnego i podległych mu prokuratorów, ABW, Agencji Wywiadu oraz 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; koordynacja współpracy NIK z Sejmem, Senatem i ich organami oraz z innymi organami państwa dotyczącej prac legislacyjnych i realizacji wniosków de lege ferenda*
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*

Najwyższa Izba Kontroli posiada w swej strukturze biura, czyli jednostki wykonujące zadania z zakresu organizacji i obsługi. W ich ramach funkcjonują wydziały, co również zostało szczegółowo uregulowane w zarządzeniu nr 12/2011 Prezesa NIK. Ogólne zakresy właściwości i zadania biur ilustruje schemat nr 4.

Schemat 4. Zakresy właściwości biur



4. Pracownicy

Obowiązki i prawa pracowników Najwyższej Izby Kontroli oraz ich status zostały określone w ustawie o NIK. Pracownicy NIK dzielą się na trzy grupy – kierownictwo NIK, kontrolerzy oraz pracownicy zatrudnieni na stanowiskach administracyjnych i obsługi.

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

Kontrolerzy NIK są zatrudnieni w jednostkach kontrolnych na podstawie mianowania. 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.

4.1. Stan etatowy i struktura zatrudnienia

W 2016 r. liczbę etatów w NIK zaplanowano na 1701. W dniu 1 stycznia 2016 r. zatrudnionych było na etatach 1620 pracowników[7]. W 2016 r. zatrudnienie zmniejszyło się o 42 osoby. Według stanu na koniec grudnia 2016 r. zatrudniano pracowników na 1578,93 etatu[8]. Dane o stanie etatowym i strukturze zatrudnienia, według stanu na 31 grudnia 2016 r. oraz w porównaniu z analogicznymi danymi z 2015 r., zawiera tabela nr 1.

Tabela 1. Stan etatowy i struktura zatrudnienia w latach 2015-2016

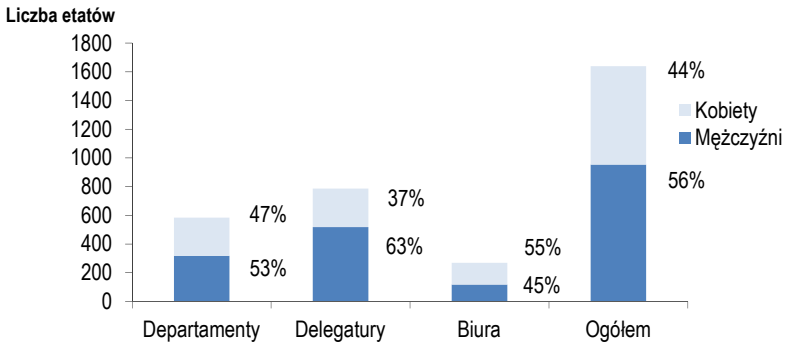
Lp.	Stan etatowy na 31 grudnia	2015 r.		2016 r.	
		Liczba etatów	Struktura (w %)	Liczba etatów	Struktura (w %)
1.	Kierownictwo NIK	5,0	0,3	5,0	0,3
2.	Pracownicy nadzorujący lub wykonujący czynności kontrolne	1.156,4	71,2	1.109,0	70,2
3.	Pracownicy administracji i obsługi	460,6	28,5	464,9	29,5
	Razem	**1.622,0**	**100%**	**1.578,9**	**100%**

Wśród kontrolerów przeważają osoby z wieloletnim doświadczeniem zawodowym, w wieku powyżej 41 lat. W grupie pracowników legitymujących się wyższym wykształceniem 63 osoby posiadały stopień naukowy doktora, doktora inż. lub doktora habilitowanego, zaś 44 osoby ukończyły Krajową Szkołę Administracji Publicznej.

7 W tym 49 osób na urlopach bezpłatnych i wychowawczych.
8 W tym 60 osób na urlopach bezpłatnych i wychowawczych.

W 2016 r. w Najwyższej Izbie Kontroli 56% pracowników ogółem stanowili mężczyźni, zaś 44% kobiety. Natomiast wśród pracowników zatrudnionych na stanowiskach kontrolerskich 36% zatrudnionych to kobiety, a 64% mężczyźni. Struktura zatrudnienia wg płci nie zmieniła się w stosunku do roku poprzedniego.

Diagram 1. Struktura zatrudnienia w 2016 r. w podziale na jednostki organizacyjne NIK (wg płci pracowników)



Pracownicy z orzeczoną niepełnosprawnością zatrudnieni w NIK

Najwyższa Izba Kontroli zapewnia osobom z niepełnosprawnością równy dostęp do zatrudnienia oraz przestrzega praw niepełnosprawnych pracowników. Korzystają oni 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.

W 2016 r. w Najwyższej Izbie Kontroli były zatrudnione 44 osoby niepełnosprawne, w tym 43 osoby zatrudnione były w pełnym wymiarze czasu pracy oraz jedna w wymiarze 0,5 etatu.

4.2. Rozwój zawodowy pracowników i działalność szkoleniowa

Zwiększeniu przejrzystości polityki zarządzania rozwojem pracowników służy tworzenie indywidualnych ścieżek rozwoju zawodowego pracowników NIK. Przedsięwzięcie to ma na celu wzmocnienie spójności i transparentności polityki zarządzania rozwojem pracowników poprzez doskonalenie oraz wykorzystywanie ich indywidualnych umiejętności.

Kwalifikacje pracowników uczestniczących w procesie kontrolnym wpływają na jakość kontroli. Dlatego Izba stwarza możliwości stałego podnoszenia kompetencji zawodowych pracowników, gwarantuje wymianę doświadczeń oraz dba o ciągłe doskonalenie metodyki kontroli. 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 kontroli[9], jednym z zadań Departamentu Metodyki Kontroli i Rozwoju Zawodowego.

Aplikacja kontrolerska

Najwyższa Izba Kontroli, jako jeden z nielicznych najwyższych organów kontroli w Europie, organizuje szkolenie zawodowe dla nowo zatrudnionych kontrolerów w formie aplikacji kontrolerskiej. Jej celem jest teoretyczne i praktyczne przygotowanie do prowadzenia postępowania kontrolnego. Duży nacisk kładziony jest na samokształcenie i zadania praktyczne. Aplikanci uczestniczą w wykładach, seminariach, warsztatach i ćwiczeniach, poświęconych głównie zagadnieniom związanym z procedurą kontrolną, tj. dokumentowaniu czynności kontrolnych, pisaniu projektów wystąpień pokontrolnych i stanowiska do zastrzeżeń. Wykładowcami aplikacji są zarówno doświadczeni pracownicy NIK (konsultanci), jak i pracownicy naukowi szkół wyższych. 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.

[9] Przyjęte w NIK rozwiązania w zakresie metodyki kontroli opisane zostały w Rozdziale IV – Działalność kontrolna.

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

Liczba osób uczestniczących w aplikacji uzależniona jest od liczby osób nowo zatrudnionych na stanowiskach kontrolerskich, które po wstępnym półrocznym okresie zatrudnienia, uzyskały stosowne skierowanie dyrektora jednostki. W 2016 r. w szkoleniu aplikacyjnym udział wzięło 12 osób. W ramach 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 prowadzenia kontroli budżetowej, systemu zapewnienia jakości, postępowania dowodowego, podstaw ekonomii i zarządzania gospodarką, tajemnicy kontrolerskiej i innych tajemnic ustawowo chronionych oraz etyki zawodowej. Prowadzone były także warsztaty z oględzin obiektów lub innych składników majątkowych albo przebiegu określonych czynności, przesłuchania świadka, składania wyjaśnień, rachunkowości budżetowej oraz wykorzystania narzędzi informatycznych w kontroli.

Szkolenia specjalistyczne

Pracownicy NIK uczestniczyli ogółem w 383 szkoleniach specjalistycznych organizowanych przez NIK oraz podmioty zewnętrzne, których tematyka dotyczyła m.in.:

- zamówień publicznych,
- funduszy unijnych na lata 2014-2020,
- kontroli wydatkowania środków funduszy unijnych,
- badania sprawozdań finansowych,
- identyfikacji czynników ryzyka korupcji,
- przeciwdziałania mobbingowi i dyskryminacji,
- przebiegu procesów inwestycyjnych z uwzględnieniem wymagań organizacyjno-prawnych,
- błędów i nieprawidłowości w zakresie ewidencji księgowych,
- dostępu do informacji publicznej i odmowy udostępniania takich informacji.

Ponadto zakończył się, uruchomiony dla pracowników, przy współpracy z Zakładem Statystyki, Demografii i Socjologii Matematycznej Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, kurs dotyczący stosowania metod statystycznych w analizie danych, projektowaniu i zamawianiu badań sondażowych.

Studia oraz aplikacje w zawodach prawniczych

W 2016 r. 104 pracowników podjęło lub kontynuowało studia podyplomowe lub doktoranckie na różnych uczelniach w kraju. Największym zainteresowaniem cieszyły się studia w zakresie prawnych aspektów kontroli państwa, audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej, studiów menadżerskich, zarządzania w administracji.

Pracownicy NIK mogą także otrzymać zgodę na odbycie aplikacji prawniczej (radcowskiej, sędziowskiej bądź prokuratorskiej). W roku 2016 z możliwości takiej skorzystało 6 pracowników NIK, którzy uczestniczyli w aplikacji radcowskiej. Dane dotyczące udziału pracowników NIK w szkoleniach w ostatnich dwóch latach prezentuje tabela nr 2:

Tabela 2. Pracownicy objęci szkoleniami w latach 2015-2016

Lp.	Rodzaj szkolenia	2015 r.	2016 r.
		Liczba uczestników*/	
1.	Aplikacja kontrolerska	33	12
2.	Nauka języków obcych	214	184
3.	Szkolenia specjalistyczne	5.066	4.735
4.	Studia podyplomowe, doktoranckie	140	104
5.	Aplikacje w zawodach prawniczych	5	6

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

Nauka języków obcych

Jednym z rodzajów szkoleń prowadzonych w NIK jest nauka i doskonalenie znajomości języków obcych. Nauka języków obcych odbywa się w ramach lektoratów prowadzonych w siedzibie NIK lub na kursach w zewnętrznych instytutach i szkołach językowych. Dane o udziale pracowników NIK w szkoleniach językowych przedstawia tabela nr 3.

Tabela 3. Pracownicy uczestniczący w kursach językowych w latach 2015-2016

Lp.	Lektoraty	2015 r.		2016 r.	
		Liczba osób	Struktura (w %)	Liczba osób	Struktura (w %)
1.	Angielski	187	87,4	162	88,0
3.	Francuski	17	8,0	13	7,1
4.	Rosyjski	5	2,3	4	2,2
6.	Inne	5	2,3	5	2,7
	Razem[*/]	**214**	**100%**	**184**	**100%**

[*/] Niektórzy pracownicy uczyli się dwóch języków.

Działalność szkoleniowa NIK na rzecz innych instytucji

Najwyższa Izba Kontroli, wychodząc naprzeciw zgłaszanemu zapotrzebowaniu i dysponując doświadczoną kadrą szkoleniową oraz wypracowanymi metodami szkoleń, stosownie do możliwości, podejmuje szkolenia pracowników innych jednostek administracji publicznej.

Jednym z takich działań jest współpraca z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury, prowadzona na podstawie dwustronnego porozumienia zawartego w 2014 r., którego intencją było współdziałanie prokuratorów i kontrolerów NIK w zakresie podnoszenia kwalifikacji. W ramach realizacji porozumienia, w 2016 r. zorganizowane zostały w delegaturach NIK tygodniowe praktyki łącznie dla 84 aplikantów V rocznika aplikacji prokuratorskiej (studentów czwartego roku aplikacji). Praktyki prowadzone były według uzgodnionego ramowego programu, który obejmował zapoznanie się z procedurą kontrolną NIK oraz pracę z aktami wybranej kontroli, w tym zajęcia praktyczne dotyczące analizy dokumentacji kontrolnej pod kątem projektów zawiadomień do prokuratury.

Kolejnym tego typu działaniem jest uruchomione w 2016 r. w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, z inicjatywy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, „Studium kontroli w administracji rządowej". Jest to kolejna (trzecia) edycja studium adresowanego do kontrolerów zatrudnionych w administracji rządowej, tj. w ministerstwach, urzędach wojewódzkich oraz urzędach centralnych, realizowana przy współudziale NIK. Celem studium jest doskonalenie warsztatu zawodowego służb kontroli w nowoczesnej administracji poprzez dostarczenie uporządkowanej wiedzy oraz trening umiejętności praktycznych.

Słuchacze studium uzyskują fachową wiedzę na temat polskich i międzynarodowych standardów kontroli, metodyki kontroli systemów IT oraz na temat systemu finansów publicznych, rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej. Znaczna część zajęć poświęcona jest aspektom praktycznym przygotowania kontroli, wykonywania i dokumentowania czynności kontrolnych, sporządzania dokumentów pokontrolnych oraz komunikacji w procesie kontroli. W ramach studium realizowane są również tematy dotyczące etyki i psychologicznych aspektów pracy kontrolera oraz zapewnienia jakości procesu kontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli nie tylko współuczestniczy w opracowaniu programu studium, ale również zapewnia w znacznej części kadrę dydaktyczną. Ze strony NIK zajęcia prowadzą wysokiej klasy eksperci i praktycy w dziedzinie procedur i standardów nowoczesnej kontroli państwowej, posiadający wieloletnie doświadczenie w organizowaniu szkoleń dla kontrolerów.

Działalność szkoleniowa na rzecz innych instytucji to także udział przedstawicieli NIK w konferencjach i sympozjach. W 2016 r. pracownicy Izby wygłosili 43 referaty lub wystąpienia na tematy dotyczące zarówno działalności kontrolnej, jak i zagadnień ogólnych dotyczących kwestii prawnych, zarządczych czy metodycznych.

5. Budżet Najwyższej Izby Kontroli

5.1. Dane ogólne

W 2016 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 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. w wysokości 270 832,0 tys. zł i był niższy o 11 537 tys. zł od kwoty uchwalonej przez Kolegium NIK w dniu 24 lipca 2015 r. W porównaniu z rokiem poprzednim budżet zakładał wzrost wydatków nominalnie o 8036 tys. zł, tj. o 3% w warunkach prognozowanego, średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych – o 1,7%. Dochody natomiast zostały ustalone na poziomie 531,0 tys. zł. Ogólne dane o budżecie NIK na 2016 r. zawiera tabela nr 4.

Tabela 4. Ogólne dane o dochodach i wydatkach budżetowych NIK na 2016 r.

Lp.	Budżet NIK	Wykonanie 2015 r. (w tys. zł)	2016 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)	262.807,7	270.832,0	270.832,0	267.450,6	98,8
2.	Po stronie dochodów (w tys. zł)	808,9	531,0	531,0	691,2	130,2

Jak wynika z powyższych danych, wydatki budżetowe zostały zrealizowane w 98,8% planowanej ich kwoty, a dochody budżetowe w 130,2% przyjętego planu.

Wydatki Najwyższej Izby Kontroli na dzień 31 grudnia 2016 r. wykonane w kwocie 267 450,6 tys. zł były niższe od kwoty określonej w planie o 1,2%. Niższe w stosunku do planowanych wydatki zrealizowano m.in. w zakresie wydatków planowanych w paragrafie 4000 „Grupa wydatków bieżących jednostki" oraz wydatków na szkolenia pracowników, wynagrodzenia bezosobowe, podróże służbowe krajowe i zagraniczne.

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[10]. Przeniesienia środków wynikały z potrzeby oszczędności w jednych pozycjach dla pokrycia zwiększonych bieżących potrzeb w innych pozycjach wydatków. W relacji do planu, wg ustawy budżetowej, zmniejszeniu uległy przede wszystkim wydatki planowane w paragrafie 4000 „Grupa wydatków bieżących jednostki", wydatki na podróże służbowe krajowe i zagraniczne, szkolenia pracowników, a także składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy. Pozyskane oszczędności w powyższych pozycjach przeznaczone zostały w głównej mierze na zakup sprzętu komputerowego i wydatki inwestycyjne. W minionym roku pula wolnych środków była zwiększana środkami pozyskanymi po zakończeniu postępowań przetargowych, gdzie wartość oferty wybranego oferenta była niższa od kwoty szacowanej na realizację planowanego przedsięwzięcia.

Działalność NIK w 2016 r. zamknęła się stanem należności i zobowiązań zamieszczonym w tabeli nr 5. Podkreślić należy, że w minionym roku w działalności Najwyższej Izby Kontroli nie wystąpiły zobowiązania wymagalne, a wykazane poniżej zobowiązania należą do krótkoterminowych.

Tabela 5. Należności i zobowiązania – według stanu na koniec 2016 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Delegatury (w tys. zł)	NIK w Warszawie (w tys. zł)	Ogółem (w tys. zł)
I.	Ogółem należności, z tytułu:	0,1	63,0	63,1
1.	Bieżących rozrachunków z kontrahentami	0,1	2,1	2,2
2.	Kar umownych, naliczonych odsetek	-	57,7	57,7
4.	Zwrotu kosztów zastępstwa procesowego	-	3,2	3,2
II.	Ogółem zobowiązania, z tytułu:	6.633,8	11.146,7	17.780,5

[10] Decyzje podjęte na podstawie art. 171 ust.1 *ustawy o finansach publicznych* oraz art. 26 ust. *2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.*

Lp.	Wyszczególnienie	Delegatury (w tys. zł)	NIK w Warszawie (w tys. zł)	Ogółem (w tys. zł)
1.	Wynagrodzeń*	3.728,7	4.915,5	8.644,2
2.	Podatku dochodowego, wpłat na PFRON i składek ZUS	2.638,0	3.522,1	6.160,1
3.	Zakupu materiałów i usług**	212,2	2.440,0	2.652,2
4.	Kosztów delegacji służbowych***	54,9	1,2	56,1
5.	Bieżących rozrachunków z pracownikami	-	0,8	0,8
6.	Nadpłata dochodów zwrócona w 2017 r.	-	267,1	267,1

* dodatkowe wynagrodzenie roczne za 2016 r. i premie pracowników obsługi za grudzień 2016 r. wypłacone w 2017 r.
** faktury dotyczące zakupów w 2016 r. z terminem płatności w 2017 r.
*** poniesionych przez pracowników w 2016 r., a przedłożonych do rozliczenia w 2017 r.

Prezes NIK będąc dysponentem części 07 budżetu państwa, przekazał na rachunki bankowe delegatur zamiejscowych 41,1% kwoty uruchomionych środków. Pozostałe 58,9% 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, obrazuje tabela nr 6.

Tabela 6. Wydatki budżetowe zrealizowane w 2016 r.(w podziale na NIK w Warszawie i delegatury NIK)

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2015 r. (w tys. zł)	2016 r.			
			Budżet wg ustawy (w tys. zł)	Budżet po zmianach (w tys. zł)	Wydatki (w tys. zł)	Wskaźnik struktury (w %)
1.	Centrala NIK w Warszawie*	155.718,5	165.528,0	160.765,3	157.632,3	58,9
2.	Delegatury NIK	107.089,2	105.304,0	110.066,7	109.818,3	41,1
	Razem	**262.807,7**	**270.832,0**	**270.832,0**	**267.450,6**	**100%**

* łącznie z Delegaturą w Warszawie

5.2. Dochody

Określone w ustawie budżetowej na 2016 r. dochody w wysokości 531,0 tys. zł zrealizowane zostały w kwocie 691,2 tys. zł, wyższej od prognozowanej o 30,2%.

Na uzyskanie wyższych dochodów miały wpływ różne tytuły ujęte w pozycji „inne wpływy" wykonane w wysokości 368,0 tys. zł, co stanowi 184% kwoty planowanej. Pozycja ta jest wartością o charakterze zmiennym, na którą oddziaływują różne okoliczności i obejmuje wpływy m.in. z tytułu naliczonych kar umownych za niestaranne i nieterminowe wykonanie zawartych umów cywilnoprawnych (52,0 tys. zł), wpływy odszkodowań od ubezpieczycieli (241,8 tys. zł) oraz rozliczenia finansowe z lat ubiegłych (z dostawcami oraz ZUS – w tym z tytułu zwrotu nadpłaconych składek na ubezpieczenia społeczne 48,0 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 205 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 192,8 tys. zł. Wysokość i strukturę dochodów planowanych i uzyskanych w 2016 r. ilustrują dane zawarte w tabeli nr 7.

Tabela 7. Dochody budżetowe planowane i zrealizowane w 2016 r.

Lp.	Wyszczególnienie – tytuł dochodów	Wykonanie 2015 r. (w tys. zł)	2016 r.	
			Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)
1.	Czynsze za wynajem lokali, wyposażenia i garaży	174,7	205	192,8
2.	Sprzedaż dwumiesięcznika „Kontrola Państwowa"	8,4	8	6,8
3.	Sprzedaż składników majątkowych wycofanych z eksploatacji	43,1	3	9,9
4.	Sprzedaż usług noclegowych w Ośrodku Szkoleniowym w Goławicach i inne wpływy z usług	147,3	115	113,7
5.	Inne wpływy	435,4	200	368,0
	Razem	**808,9**	**531**	**691,2**

Dochody należne budżetowi państwa były pobierane i przekazywane na centralny rachunek budżetu państwa w obowiązujących terminach.

5.3. Wydatki

Plan finansowy wydatków NIK po zmianach został określony w wysokości 270 832,0 tys. zł. Wydatki zrealizowano w kwocie 267 450,6 zł, co stanowi 98,8% planu, a w odniesieniu do wydatków poniesionych w roku poprzednim 101,8%.

Tabela nr 8 przedstawia wydatki planowane i zrealizowane w 2016 r.

Tabela 8. Wydatki planowane i zrealizowane w 2016 r. (w układzie rzeczowo-finansowym)

§	Wydatki wg ich rodzaju (nazwa paragrafu)	Wykonanie 2015 r. (w tys. zł)	2016 r.			
			Budżet wg ustawy (w tys. zł)	Budżet po zmianach (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wskaźnik % (6:5)
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*
3020	Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń	340,9	330,0	415,3	406,8	97,9
3030	Różne wydatki na rzecz osób fizycznych	4,7	37,0	37,0	4,1	11,2
4000	Grupa wydatków bieżących jednostki		21.307,0	18.405,5	-	-
4010	Wynagrodzenia osobowe pracowników	168.174,0	177.385,0	177.463,4	177.463,4	100,0
4040	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	12.467,5	13.020,0	12.167,1	12.167,1	100,0
4110	Składki na ubezpieczenia społeczne	26.693,3	28.149,0	27.197,4	27.120,3	99,7
4120	Składki na Fundusz Pracy	2.936,8	3.322,0	2.987,6	2.979,3	99,7
4140	Wpłaty na PFRON	858,5		774,5	774,5	100,0
4170	Wynagrodzenia bezosobowe	1.463,4	1.420,0	1.394,9	849,6	60,9
4210	Zakup materiałów i wyposażenia	5.929,1	-	-	5.014,7	-
4220	Zakup środków żywności	175,7	-	-	296,6	-
4260	Zakup energii	2.374,0	-	-	2.403,1	-
4270	Zakup usług remontowych	4.552,7	3.186,0	3.386,2	3.093,1	91,4
4280	Zakup usług zdrowotnych	42,1	-	-	50,1	-
4300	Zakup usług pozostałych	8.730,2	-	-	7.683,4	-
4340	Zakup usług remontowo-konserwatorskich dotyczących obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych	2.306,7	-	-	202,1	-
4360	Opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych	1.150,6	-	-	1.162,9	-
4380	Zakup usług obejmujących tłumaczenia	63,9	-	-	50,6	-
4390	Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii	683,9	-	-	334,6	-
4400	Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe	128,2	-	-	224,7	-
4410	Podróże służbowe krajowe	5.116,4	6.184,0	5.068,4	4.542,8	89,6
4420	Podróże służbowe zagraniczne	490,4	1.380,0	964,3	693,5	71,9
4430	Różne opłaty i składki	209,7	270,0	236,6	235,1	99,4
4440	Odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych	1.945,1	2.072,0	1.868,8	1.868,8	100,0
4480	Podatek od nieruchomości	378,7	365,0	1.321,3	1.314,5	99,5
4500	Pozostałe podatki na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego	-	-	2,2	2,2	100,0
4510	Opłaty na rzecz budżetu państwa	0,3	3,0	3,0	0,8	25,3
4520	Opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego	101,7	116,0	113,8	99,5	87,4
4540	Składki do organizacji międzynarodowych	27,6	29,0	28,3	28,3	100,0
4580	Pozostałe odsetki	3,1		35,6	35,6	100,0
4610	Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego	26,8	2,0	79,5	78,3	98,6
4670	Odsetki od nieterminowych wpłat podatku od nieruchomości	-	-	109,3	109,3	100,0
4700	Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej	1.211,1	2.817,0	2.078,1	1.485,8	71,5
6050	Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	2.934,0	4.601,0	6.999,5	6.992,9	99,9
6060	Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	11.193,2	4.837,0	7.659,8	7.647,6	99,8
6580	Wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych	93,4	-	34,6	34,6	100,0
	Razem	**262.807,7**	**270.832,0**	**270.832,0**	**267.450,6**	**98,8**

W stosunku do ustawy budżetowej wystąpił wzrost wydatków m.in. z tytułu:

- *wydatków inwestycyjnych jednostek budżetowych o 2391,9 tys. zł,* który dotyczył głównie zwiększenia wydatków na realizację następujących zadań:
  - budynek A – kompleksowa przebudowa sali im. L. Kaczyńskiego,
  - rozbudowa i przebudowa budynku administracyjno-biurowego Delegatury NIK w Lublinie,
  - rozbudowa budynku Delegatury NIK w Rzeszowie,
- *podatku od nieruchomości o 949,5 tys. zł* na skutek, zakwestionowanej przez NIK, interpretacji prawa podatkowego dokonanej przez Wójta Gminy Pomiechówek, z której wynika, że grunty i budynki Ośrodka Szkoleniowego NIK w Goławicach są związane z prowadzeniem przez Izbę działalności gospodarczej i powinny być opodatkowane jako takie.

Źródłem sfinansowania wymienionych powyżej wydatków były środki wygospodarowane na skutek planowanych i realizowanych działań oszczędnościowych, w takich pozycjach jak: grupa wydatków bieżących jednostki – 2901,5 tys. zł; podróże służbowe krajowe – 1115,6 tys. zł; składki na ubezpieczenia społeczne – 951,6 tys. zł; szkolenia pracowników – 738,9 tys. zł; podróże służbowe zagraniczne – 415,7 tys. zł; składki na Fundusz Pracy – 334,4 tys. zł. Strukturę wydatków zrealizowanych w 2016 r. w porównaniu z rokiem poprzednim, obrazują dane liczbowe zawarte w tabeli nr 9.

Tabela 9. Wydatki (w układzie rzeczowo-finansowym) zrealizowane w latach 2015-2016

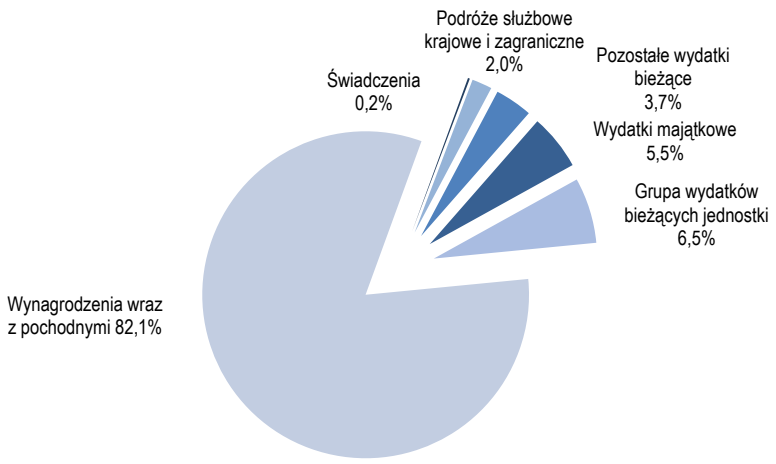
Lp.	Wyszczególnienie – struktura wydatków	Wykonanie w 2015 r.		Plan wg ustawy 2016 r. (w tys. zł)	Plan po zmianach 2016 r. (w tys. zł)	Wykonanie w 2016 r.		Wskaźnik % (7:3)
		(w tys. zł)	Wskaźnik struktury (w %)			(w tys. zł)	Wskaźnik struktury (w %)	
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*	*8*	*9*
1.	Świadczenia	345,6	0,1	367,0	452,3	410,9	0,2	118,9
2.	Wydatki bieżące	248.241,5	94,5	261.027,0	255.685,8	252.364,6	94,3	101,7
2.1.	Wynagrodzenia osobowe	168.174,0	64,0	177.385,0	177.463,4	177.463,4	66,3	105,5
2.2.	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	12.467,5	4,7	13.020,0	12.167,1	12.167,1	4,5	97,6
2.3.	Pochodne od wynagrodzeń	29.630,1	11,3	31.471,0	30.185,0	30.099,6	11,3	101,6
	Razem: poz. 2.1. – 2.3.	**210.271,6**	**80,0**	**221.876,0**	**219.815,5**	**219.730,1*)**	**82,1**	**104,5**
2.4.	Podróże służbowe krajowe i zagraniczne	5.606,8	2,2	7.564,0	6.032,7	5.236,3	2,0	93,4
2.5.	Grupa wydatków bieżących jednostki	21.584,4	8,2	21.307,0	18.405,5	17.422,8	6,5	80,7
2.6.	Pozostałe wydatki bieżące	10.778,7	4,1	10.280,0	11.432,1	9.975,4	3,7	92,5
3.	Wydatki majątkowe	14.220,6	5,4	9.438,0	14.693,9	14.675,1	5,5	103,2
	Razem	**262.807,7**	**100%**	**270.832,0**	**270.832,0**	**267.450,6**	**100%**	**101,8**

*) niższe wykonanie w stosunku do ustawy budżetowej o 2.145,9 tys. zł dotyczy wynagrodzeń w kwocie 774,5 tys. zł, która została przeniesiona na wpłatę na PFRON oraz oszczędności z tytułu opłacenia składek na ubezpieczenia społeczne i FP w wysokości 1.371,4 tys. zł, które stanowiły źródło finansowania wydatków innych pozycji planu.

Ukształtowana struktura wydatków jest pochodną realizowanych przez NIK funkcji państwa, co zostało omówione w części opisowej realizacji budżetu w układzie zadaniowym. W konstrukcji wydatków 2016 r. dominowały wydatki osobowe wraz ze składnikami pochodnymi od wynagrodzeń – 82,1%. Grupa wydatków bieżących jednostki (wydatki związane z bieżącym funkcjonowaniem jednostki) stanowiła 6,5%, wydatki majątkowe – 5,5%, pozostałe wydatki bieżące – 3,7%, podróże służbowe krajowe i zagraniczne – 2,0%. Strukturę wydatków budżetowych zrealizowanych w 2016 r. ilustruje diagram nr 2.

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

Diagram 2. Struktura wydatków budżetowych Najwyższej Izby Kontroli w 2016 r.



5.4. Omówienie ważniejszych grup wydatków

Wynagrodzenia

Wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników określone w ustawie budżetowej w wysokości 177 385,0 tys. zł zostały wykorzystane w kwocie 177 463,4 tys. zł, tj. w 100%. Różnica do planu w wysokości 78,4 tys. zł stanowi saldo zwiększenia z tytułu niewykorzystanych środków na wypłatę dodatkowego wynagrodzenia rocznego w kwocie 852,9 tys. zł oraz zmniejszenia o kwotę 774,5 tys. zł, którą na podstawie decyzji Prezesa NIK przeniesiono na § 4140 Wpłaty na PFRON. Wielkość i strukturę wydatków sfinansowanych w 2016 r. z funduszu wynagrodzeń ilustruje tabela nr 10.

Tabela 10. Ogólne dane o wykorzystaniu funduszu wynagrodzeń w 2016 r.

Lp.	Wyszczególnienie	w tys. zł			Wskaźnik % (5:4)
		Wykonanie 2015 r.	Plan 2016 r.	Wykonanie 2016 r.	
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*7*
1.	Wynagrodzenia osobowe pracowników	168.174,0	177.463,4	177.463,4	100,0
2.	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	12.467,5	12.167,1	12.167,1	100%

W łącznej kwocie 177 463,4 tys. zł wydatkowanej na wynagrodzenia osobowe pracowników, blisko 84% stanowiły wynagrodzenia ze stosunku pracy, ponad 14% stanowiły nagrody, w tym 2,3% nagrody jubileuszowe, zaś pozostałe 2% stanowiły odprawy emerytalne wypłacone w 2016 r., w łącznej kwocie ponad 3,5 mln zł. Średnie miesięczne wynagrodzenie ze stosunku pracy w przeliczeniu na jeden etat wynosiło w 2016 r. 8356 zł i w stosunku do roku poprzedniego było wyższe o 331 zł.

W roku 2016 wydatki z tytułu wypłaty wynagrodzenia z umów o pracę były wyższe w stosunku do roku poprzedniego o 593 tys. zł, co było konsekwencją podwyższenia wynagrodzenia zasadniczego pracowników NIK przy jednoczesnym spadku przeciętnego zatrudnienia. Poza wypłatami środków pochodzących z budżetu państwa, pracownikom wypłacano także świadczenia rozliczane w ciężar składek ubezpieczeniowych ZUS. Wypłata w wysokości 3860,5 tys. zł związana była z nieobecnością w pracy usprawiedliwioną zwolnieniami lekarskimi i obejmowała świadczenia z tytułu zasiłków chorobowych, opiekuńczych i macierzyńskich.

Dodatkowe wynagrodzenie roczne

Na podstawie przepisów *ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników sfery budżetowej*, pracownikom wypłacono tzw. trzynastkę w wysokości 12 167,1 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.

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 11.

Tabela 11. Ogólne dane o planowanych i odprowadzonych w 2016 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	28.149,0	27.197,4	27.120,3	96,3	99,7
2.	Składka na Fundusz Pracy	3.322,0	2.987,6	2.979,3	89,7	99,7
	Razem	**31.471,0**	**30.185,0**	**30.099,6**	**95,6**	**99,7**

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 10,1% wydatków budżetowych i były niższe od wydatków określonych w ustawie o 1028,7 tys. zł, a ustawowo ustalone stawki na ubezpieczenia społeczne w wysokości 17,19% podstawy wymiaru zostały wykonane w wysokości 14,3%. Odnosząc wydatki poniesione w roku 2016 do wydatków poprzedniego roku były one wyższe o 427 tys. zł, zaś wskaźnik opłacenia składek był niższy 0,48 punktu procentowego. Bezpośredni wpływ na uzyskane wyniki miała ukształtowana struktura przychodów pracowników, która wpłynęła na wcześniejsze, w stosunku do założeń, wygaśnięcie obowiązku opłacania składki emerytalno-rentowej.

Wydatki na Fundusz Pracy stanowiły zaś 1,1% wydatków budżetowych i w odniesieniu do wielkości przyjętej w ustawie budżetowej były niższe o 342,7 tys. zł. Wskaźnik opłacenia składki na Fundusz Pracy obowiązujący w wysokości 2,45% został wykonany w wysokości 1,57%, co wynikało ze zwiększonego udziału w strukturze zatrudnienia osób w wieku uprawniającym do zwolnienia z opłacania składek. W odniesieniu zaś do wydatków poprzedniego roku wskaźnik opłacenia składki jest niższy o 0,06 punktu procentowego.

Podróże służbowe krajowe i zagraniczne

Środki budżetowe wydatkowane na podróże służbowe należą w Najwyższej Izbie Kontroli do wydatków bezpośrednio związanych z realizacją zadań statutowych. Wydatki określone na ten cel w ustawie budżetowej w wysokości 7564 tys. zł zostały wykonane w kwocie 5236,3 tys. zł i stanowiły 2,0% ogólnego budżetu NIK. Informacje obrazujące wyniki procesu finansowania wydatków na podróże służbowe w podziale na krajowe i zagraniczne zamieszczono w tabeli nr 12.

Tabela 12. Wydatki na podróże służbowe planowane i poniesione w latach 2015-2016

Lp.	Wyszczególnienie	2015 r.	2016 r.			Wskaźnik % (6:5)
		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*
1.	Podróże służbowe krajowe	5.116,4	6.184,0	5.068,4	4.542,8	89,6
2.	Podróże służbowe zagraniczne	490,4	1.380	964,3	693,5	71,9
2.1.	*Kontrole polskich placówek dyplomatycznych i ekonomiczno-handlowych*	-	*815*	*267,4*	*257,7*	*96,4*
2.2.	*Działalność na forum międzynarodowym*	*490,4*	*565*	*696,9*	*435,8*	*62,5*
	Razem	**5.606,8**	**7.564,0**	**6.032,7**	**5.236,3**	**86,8**

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

Wydatki na podróże służbowe w stosunku do poprzedniego roku zmniejszyły się o 370,5 tys. zł, tj. o 6,6%, z tego wydatki na podróże służbowe krajowe zmniejszyły o 573,6 tys. zł (tj. o 11,2%) a na podróże służbowe zagraniczne wzrosły o 203,1 tys. zł (tj. o 41,4%), w związku z przeprowadzaniem w 2016 r. kontroli w polskich placówkach dyplomatycznych i ekonomiczno-handlowych.

Dyrektorzy komórek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli zostali zobowiązani do oszczędnego i efektywnego gospodarowania środkami finansowymi oraz planowania wyjazdów zagranicznych.

Grupa wydatków bieżących jednostki

Ta grupa wydatków stanowiła w 2016 r. 6,5% budżetu NIK. Środki wydatkowane na ten cel w wysokości 17 422,8 tys. zł były niższe od założonych w ustawie budżetowej o 3884,2 tys. zł.

W Najwyższej Izbie Kontroli są planowane i realizowane działania oszczędnościowe, a także systematycznie dokonywana jest analiza kosztów utrzymania. Zgodnie z art. 44 ust 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wydatki są dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Jednocześnie dokonywana jest analiza wpływających zapotrzebowań i weryfikacja zamawianego asortymentu i liczby materiałów do wydania pod kątem zasadności. W NIK prowadzone są działania zmierzające do zmniejszenia kosztów zużycia energii elektrycznej i cieplnej. W 2016 r. jednostki organizacyjne NIK ograniczyły wydatki dotyczące narad i konferencji. Zostały również zmniejszone o 914,4 tys. zł, w stosunku do 2015 r., zakupy materiałów biurowych, artykułów gospodarczych i wyposażenia oraz sprzętu biurowego.

W celu zapewnienia właściwego gospodarowania dostępnymi zasobami sporządzane są przeglądy planowanych do realizacji zadań związanych z informatyzacją, jej unowocześnieniem i ujednoliceniem przy jednoczesnym dążeniu do ograniczenia kosztów związanych z zapewnieniem ciągłości działania systemów informatycznych na wymaganym poziomie dostępności i bezpieczeństwa. Wyeksploatowane technicznie kopiarki i inne urządzenia techniczne są stopniowo wymieniane na nowe, co skutkuje zmniejszeniem kosztów zakupu części zamiennych i napraw wadliwego sprzętu. Na ograniczenie dokonywanych wydatków ma wpływ także fakt, że procedury dotyczące wyboru wykonawców dostaw i usług są stosowane nie tylko w przypadku, gdy wartość przedmiotu zamówienia przekracza 30 000 euro, ale również poniżej wskazanego progu. Zgodnie z wprowadzonymi procedurami umowy na dostawę towarów i usług zawierane są przez Najwyższą Izbę Kontroli po dokładnym rozeznaniu rynku polegającym na zebraniu ofert od kilku potencjalnych wykonawców w celu uzyskania najbardziej korzystnej ceny przy jednoczesnym zachowaniu określonych wymogów jakościowych. W efekcie podejmowanych działań oszczędnościowych wydatki na zakup usług pozostałych w 2016 r. zmniejszyły się w stosunku do 2015 r. o 1046, 8 tys. zł.

Prace remontowo-konserwatorskie dotyczące obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu NIK przeprowadzane są tylko w niezbędnym zakresie umożliwiających prawidłowe funkcjonowanie Izby. Przy wyborze wykonawcy tych prac uwzględnia się oferującego najniższą cenę przy zachowaniu oczekiwanej jakości świadczonych usług. W ramach zadań finansowanych z § 4340 – *zakup usług remontowo-konserwatorskich dotyczących obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych* w Delegaturze NIK w Olsztynie, wykonano remont nawierzchni parkingu i ogrodzenia posesji za kwotę 176,0 tys. zł. Pozostałe nakłady w kwocie 26,1 tys. zł poniesiono na bieżące utrzymanie obiektów Delegatur NIK w Olsztynie, Opolu i Szczecinie.

W 2016 r. wydatki na zakup usług obejmujących wykonania ekspertyz, analiz i opinii zmniejszyły się w stosunku do poprzedniego roku o 349,3 tys. zł. Ekspertyzy i analizy niezbędne do przeprowadzenia w toku prowadzonych kontroli, były dokonywane w dużej mierze przy wykorzystaniu własnych zasobów kadrowych.

Jednostki organizacyjne NIK są dyscyplinowane do efektywnego wykorzystywania środków przeznaczonych na ich merytoryczne zadania i niezwłocznego stawiania do dyspozycji uzyskanych oszczędności. W paragrafie 4000 „*Grupa wydatków bieżących jednostki*" planuje się środki, które są klasyfikowane w toku dokonywania wydatków w paragrafach przedstawionych w tabeli nr 13.

Tabela 13. Struktura „Grupy wydatków bieżących jednostki" zrealizowanych w latach 2015-2016

Lp.	§	Nazwa paragrafu	Wykonanie w 2015 r.		Plan wg ustawy 2016 r. (w tys. zł)	Plan po zmianach 2016 r. (w tys. zł)	Wykonanie w 2016 r.	
			(w tys. zł)	Wskaźnik struktury (w %)			(w tys. zł)	Wskaźnik struktury (w %)
1.	4210	Zakup materiałów i wyposażenia	5.929,1	27,5			5.014,7	28,8
2.	4220	Zakup środków żywności	175,7	0,8			296,6	1,7
3.	4260	Zakup energii	2.374,0	11,0			2.403,1	13,8
4.	4280	Zakup usług zdrowotnych	42,1	0,2			50,1	0,3
5.	4300	Zakup usług pozostałych	8.730,2	40,4			7.683,4	44,1
6.	4340	Zakup usług remontowo--konserwatorskich dotyczących obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych	2.306,7	10,7			202,1	1,1
7.	4360	Opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych	1.150,6	5,3			1.162,9	6,7
8.	4380	Zakup usług obejmujących tłumaczenia	63,9	0,3			50,6	0,3
9.	4390	Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii	683,9	3,2			334,6	1,9
10.	4400	Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia	128,2	0,6			224,7	1,3
	4000	**Grupa wydatków bieżących jednostki**	**21.584,4**	**100%**	**21.307,0**	**18.405,5**	**17.422,8**	**100%**

Największy udział w grupie wydatków bieżących jednostki w 2016 r. miały nakłady na zakup usług pozostałych, m.in. usług informatycznych oraz usług komunalnych, pralniczych, dezynfekcji i sprzątania, w wysokości 7683,4 tys. zł (44,1%). Drugą pod względem wielkości pozycję stanowiły zakupy materiałów i wyposażenia (5014,7 tys. zł, tj. 28,8%). Kolejnymi pozycjami w tej grupie były: zakup energii (13,8%), opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych (6,7%). Pozostałe pozycje wydatków stanowią w strukturze udział od 0,3% do 1,9%.

Pozostałe wydatki bieżące

Grupa ta w 2016 r. obejmowała 14 pozycji planu wydatków, w tym: wpłaty na PFRON, wynagrodzenia bezosobowe, zakup usług remontowych, różne opłaty i składki, odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, podatek od nieruchomości, pozostałe podatki na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, opłaty na rzecz budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, składki do organizacji międzynarodowych, pozostałe odsetki, koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego, odsetki od nieterminowych wpłat podatku od nieruchomości, szkolenia pracowników. Wydatki określone w ustawie budżetowej w wysokości 10 280 tys. zł zostały wykonane w kwocie 9975,4 tys. zł i stanowiły 3,7% budżetu NIK.

W tej grupie wydatków w paragrafie 4700 *Szkolenia pracowników niebędących członkami służby cywilnej,* plan finansowy na 2016 r. został wykonany w 71,5%. Ograniczenie wydatków w stosunku do pierwotnie planowanych, nastąpiło na skutek zmniejszenia liczby dofinansowywanych szkoleń dla pracowników i zwiększenia liczby szkoleń prowadzonych w ramach własnych zasobów kadrowych. W celu ograniczenia kosztów dojazdów, zakwaterowania i wyżywienia związanych ze szkoleniami pracownicy NIK korzystali ze szkoleń organizowanych w Warszawie, Ośrodku Szkoleniowym NIK w Goławicach, bądź w siedzibie NIK w Warszawie.

Na uwagę zasługują także oszczędności wygospodarowane w paragrafie 4170 *Wynagrodzenia bezosobowe.* Plan finansowy na 2016 r. został wykonany w 60,9%. Wykonanie 2016 r. stanowi 58% wydatków zrealizowanych w 2015 r. Zmniejszenie wydatków w stosunku do roku poprzedniego wynika z powierzenia zadań biegłym i specjalistom prowadzącym działalność gospodarczą, a nie jak pierwotnie planowano osobom fizycznym oraz jest konsekwencją działań zmierzających do realizacji zadań powierzonych jednostkom organizacyjnym NIK, siłami własnych zasobów kadrowych.

Największy udział w pozostałych wydatkach bieżących w 2016 r. miały nakłady na usługi remontowe. Strukturę wydatków na działalność remontową ilustrują dane w tabeli nr 14.

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

Tabela 14. Struktura wydatków na roboty remontowo-budowlane zrealizowanych w 2016 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)
I.	Prace remontowo-budowlane	1.569,9	50,8
1.	NIK w Warszawie	865,0	28,0
1.1.	Remont pomieszczeń biurowych i socjalnych	603,3	18,3
1.2.	Remont łazienek w budynku A	125,0	3,8
1.3.	Konserwacja posadzki kamiennej w budynku A	112,8	3,5
1.4.	Wymiana drzwi w strefie ochronnej II	14,0	0,4
1.5.	Konserwacja i rewaloryzacja kamieniarki w podcieniach i wejściu głównym do budynku A	9,9	0,3
2.	Delegatury NIK	704,9	22,8
2.1.	Remont budynku administracyjno-biurowego Delegatury NIK w Lublinie	445,6	14,4
2.2.	Remont pomieszczeń biurowych w Delegaturze NIK w Kielcach	108,0	3,5
2.3.	Remont instalacji wodociągowej, hydrantowej i kanalizacyjnej w budynku Delegatury w Poznaniu	46,8	1,5
2.4.	Pozostałe roboty remontowe w delegaturach	104,5	3,4
II.	Naprawy i konserwacja sprzętu i środków transportu	1.523,2	49,2
	Razem	**3.093,1**	**100%**

Na wykonanie robót remontowo-budowlanych w roku 2016 przeznaczone zostały środki w wysokości 1569,9 tys. zł, z tego w NIK w Warszawie 865 tys. zł, a w jednostkach terenowych 704,9 tys. zł.

Do ważniejszych prac wykonanych w minionym roku należał remont pomieszczeń biurowych i socjalnych w NIK w Warszawie, na ten cel wydatkowano środki w wysokości 603,3 tys. zł, tj. 18,3% ogólnej kwoty przeznaczonej na zakup usług remontowych w NIK. W terenowych jednostkach organizacyjnych wykonano szereg prac, do których m.in. należą roboty remontowe w budynku Delegatury NIK w Lublinie o wartości 445,6 tys. zł i remont pomieszczeń biurowych w Delegaturze NIK w Kielcach za kwotę 108,0 tys. zł. Ponadto w budynkach NIK w Warszawie oraz siedzibach delegatur wykonano inne roboty budowlane wpływające na poprawę warunków pracy i infrastruktury technicznej budynków oraz utrzymanie w należytym stanie majątku Skarbu Państwa.

Nakłady na remonty budynków będących w trwałym zarządzie NIK w latach 2015-2016 zamieszczono w tabeli nr 15.

Tabela 15. Nakłady na remonty budynków w latach 2015-2016

Lp.	Wyszczególnienie – obiekty administrowane przez	w tys. zł	
		2015 r.	2016 r.
1.	NIK w Warszawie*	1.789,4	865,0
2.	Delegatury	1.326,3	704,9
	Razem	**3.115,7**	**1.569,9**

* łącznie z Delegaturą NIK w Warszawie

Wydatki majątkowe

Środki planowane na wydatki majątkowe w wysokości 14 693,9 tys. zł wykorzystano w 99,9%. Na zakup gotowych składników majątkowych wydatkowano 7647,6 tys. zł, tj. 52,1% ogółu wydatków majątkowych, w tym zakup sprzętu komputerowego – 29,2%. Kwotę 7025,5 tys. zł, tj. 47,9% wydatków, przeznaczono na sfinansowanie prac adaptacyjno-modernizacyjnych. Wielkość i strukturę środków wykorzystanych w minionym roku na wydatki majątkowe ilustruje tabela nr 16.

Tabela 16. Struktura wydatków majątkowych w 2016 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki (w tys. zł)	Struktura (w %)
I.	Zakup gotowych składników majątkowych, w tym:	7.647,6	52,1
1.	Sprzęt komputerowy	4.292,7	29,2
1.1.	– urządzenia – sieć LAN	1.390,6	9,4
1.2.	– komputery przenośne	1.924,2	13,1
1.3.	– serwery i macierze	471,6	3,2
1.4.	– urządzenia systemów zabezpieczeń	26,0	0,2
1.5.	– komputery i monitory dla stacji roboczych	160,0	1,1
1.6.	– terminale wideokonferencyjne	218,5	1,5
1.7.	– pozostały sprzęt komputerowy	101,8	0,7
2.	Urządzenia techniczne	131,7	0,9
2.1.	– urządzenia do powielarni	54,0	0,4
2.2.	– UPS-y	37,3	0,24
2.3.	– rzutnik z ekranem	24,6	0,16
2.4.	– niszczarki	15,8	0,1
3.	Transport	495,8	3,4
3.1.	– samochód osobowy	151,8	1,0
3.2.	– samochód bus – 21 miejsc	344,0	2,4
4.	Wyposażenie	435,2	3,0
4.1.	– urządzenia wielofunkcyjne	135,9	0,9
4.2.	– sprzęt medyczny	149,6	1,0
4.3.	– sprzęt fotograficzny i audio-wideo	108,4	0,8
4.4.	– pozostałe wyposażenie	41,3	0,3
5.	Wartości niematerialne i prawne	2.292,2	15,6
5.1.	– licencje do Microsoft	744,8	5,0
5.2.	– oprogramowania do zabezpieczeń	698,7	4,8
5.3.	– oprogramowanie dla sieci komputerowej	410,4	2,8
5.4.	– pozostałe oprogramowanie	438,3	3,0
II.	Nakłady na adaptację i modernizację obiektów NIK, w tym:	7.027,5	47,9
1.	Sieci WLAN i LAN (NIK w Warszawie)	414,7	2,8
2.	Wentylacja i klimatyzacja oraz kocioł peletowy (NIK w Warszawie, delegatury w Łodzi, Poznaniu, Wrocławiu i Zielonej Górze)	448,6	3,1
3.	Systemy zapewniające wzrost bezpieczeństwa obiektu i osób (NIK w Warszawie, delegatury w Białymstoku, Bydgoszczy, Kielcach, Opolu i Szczecinie)	610,5	4,2
4.	Przebudowa i rozbudowa obiektów NIK (w Goławicach, delegatury w Lublinie i Rzeszowie)	3.045,5	20,7
5.	Kompleksowa przebudowa sali im. Lecha Kaczyńskiego w Warszawie	2.295,2	15,6
6.	Inne nakłady (NIK w Warszawie i delegatury w Olsztynie, Opolu oraz Poznaniu)	213,0	1,5
	Razem	**14.675,1**	**100%**

Uwagi końcowe

W 2016 r. realizacja budżetu była poddawana bieżącej analizie i weryfikacji pod kątem zdyscyplinowania wydatków przez wszystkie jednostki organizacyjne Najwyżej Izby Kontroli. Zasilanie jednostek organizacyjnych NIK w środki budżetowe przebiegało na podstawie harmonogramu wydatków budżetowych wraz z dokonywanymi przesunięciami środków na wniosek jednostek organizacyjnych, co pozwoliło na zachowanie płynności finansowej i na bieżące regulowanie płatności. W toku wykonywania budżetu przestrzegano ustawowych zasad gospodarowania środkami publicznymi. Wydatki dokonywane były z zastosowaniem ustawy – Prawo zamówień publicznych w sposób racjonalny, oszczędny i celowy. Zrealizowane dochody budżetowe były przekazywane na rachunek budżetu państwa zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

5.5. Nieruchomości użytkowane przez NIK

Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 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 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 18.

Tabela 18. Nieruchomości użytkowane przez NIK (stan na 31 grudnia 2015 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. Budowlanych – budynek garażowy	Skarb Państwa NIK – trwały zarząd
16.	Del. Poznań	ul. Dożynkowa 9h	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

5.6. Zamówienia publiczne udzielone przez NIK

Najwyższa Izba Kontroli w 2016 r. udzielała zamówień publicznych powyżej równowartości kwoty 30 000 euro zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych[11].

W 2016 r. udzielono 27 zamówień publicznych na łączną wartość 19 872 424,97 zł, w tym 15 zamówień publicznych na dostawy o łącznej wartości 6 100 621,84 zł, siedem zamówień publicznych na usługi o łącznej wartości 3 086 556,96 zł oraz pięć zamówień publicznych na roboty budowlane o łącznej wartości 10 685 246,17 zł. Największe pod względem wartości zawartych umów zamówienia publiczne w 2016 r. prezentuje tabela nr 19.

Tabela 19. Zamówienia publiczne udzielone przez NIK w 2016 r.

Lp.	Przedmiot zamówienia	Rodzaj	Tryb	Wartość umowy (zł brutto)
1.	Przebudowa i rozbudowa budynku Delegatury NIK w Rzeszowie	Robota budowlana	Przetarg nieograniczony	4.604.580,09
2.	Rozbudowa, przebudowa i remont budynku administracyjno-biurowego Delegatury NIK w Lublinie	Robota budowlana	Przetarg nieograniczony	2.798.250,00
3.	Kompleksowa przebudowa sali im. Lecha Kaczyńskiego usytuowanej w budynku Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie przy ul. Filtrowej 57	Robota budowlana	Przetarg nieograniczony	2.439.918,97
4.	Dostawa komputerów przenośnych, mobilnych i administratorskich stacji roboczych	Dostawa	Przetarg nieograniczony	1.967.231,25
5.	Świadczenie usługi Serwisu Pogwarancyjnego i Asysty Technicznej dla Systemu Wideokonferencyjnego Zamawiającego	Usługa	Przetarg nieograniczony	811.268,64

[11] Dz.U. z 2015 r. poz. 2164.

Lp.	Przedmiot zamówienia	Rodzaj	Tryb	Wartość umowy (zł brutto)
6.	Dostawa oraz wdrożenie systemu typu Security Information and Event Management (SIEM), wraz z serwisem producenta oraz asystą techniczną Wykonawcy	Dostawa	Przetarg nieograniczony	782.236,11
7.	Ochrona w okresie od 1.10.2016 r. do 30.09.2019 r. budynku położonego przy ul. Dożynkowej 9h w Poznaniu	Usługa	Przetarg nieograniczony	611.791,91
8.	Zapewnienie świadczenia asysty technicznej producenta oprogramowania Oracle dla posiadanych przez NIK produktów Oracle	Usługa	Przetarg nieograniczony	593.352,00
9.	Remont pomieszczeń biurowych w budynku Centrali NIK	Robota budowlana	Przetarg nieograniczony	442.747,11
10.	Dostawa wraz z montażem mebli biurowych i gabinetowych	Dostawa	Przetarg nieograniczony	436.818,56

W 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli udzieliła zamówień publicznych w następujących trybach:
- przetarg nieograniczony (21 zamówień publicznych), co stanowi 78% wszystkich zamówień;
- przetarg ograniczony (3 zamówienia publiczne), co stanowi 11% wszystkich zamówień;
- zamówienie z wolnej ręki (2 zamówienie publiczne), co stanowi 7%;
- procedura uproszczona (1 zamówienie publiczne), co stanowi 4%.

Jak wynika z powyższego, Najwyższa Izba Kontroli większość (89%) zamówień publicznych udzieliła w podstawowych trybach ustawowych. Szczegółową strukturę trybów, w jakich udzielono zamówień publicznych, prezentują tabele nr 20 i 21.

Tabela 20. Udzielone w 2016 r. zamówienia publiczne, których wartość nie przekroczyła progów unijnych, tj. 135 000 euro dla dostaw i usług oraz 5 225 000 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	12	3.137.354,48	3	1.536.122,15	3	3.640.747,11
Przetarg ograniczony	-	-	1	159.961,46	2	7.044.499,06
Zamówienie z wolnej ręki	1	213.800,00	-	-	-	-
Procedura uproszczona	-	-	1	225.924,11	-	-

Tabela 21. Udzielone w 2016 r. zamówienia publiczne, których wartość przekroczyła progi unijne, tj. 135 000 euro dla dostaw i usług

Tryb udzielenia zamówienia	Dostawy		Usługi	
	Liczba zamówień	Wartość umów (zł brutto)	Liczba zamówień	Wartość umów (zł brutto)
Przetarg nieograniczony	2	2.749.467,36	1	811.268,64
Zamówienie z wolnej ręki	-	-	1	353.280,60[12]

5.7. 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

[12] Postępowanie o szacunkowej wartości przekraczającej 135 000 euro.

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 2016 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", zawierającej 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.

Pierwsze dwa podzadania Funkcji 1 dotyczą działalności NIK wykonywanej na zewnątrz, a także aplikacji kontrolerskiej i szkoleń kontrolerów. Trzecie podzadanie związane jest ze współpracą międzynarodową i wzmocnieniem systemu kontroli w państwie.

W roku 2016 na realizację ustalonych zadań i podzadań wydatkowane zostały środki budżetowe w kwocie 267 451 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 22.

Tabela 22. Wydatki NIK w 2016 r. na realizację zadań i podzadań

Nr	Nazwa zadania i podzadania	Plan na 2016 r. wg ustawy budżetowej (w tys. zł)	Plan po zmianach (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)
1.7.	Ocena działalności organów administracji publicznej, Narodowego Banku Polskiego oraz jednostek organizacyjnych wydatkujących środki publiczne z punktu widzenia ustawowych kryteriów NIK	**270.832**	**270.832**	**267.451**	**100%**
1.7.1.	Przygotowanie i wykonanie kontroli oraz upublicznienie ich wyników	260.889	263.468	260.447	97,4
1.7.2.	Przygotowanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz innych opracowań sektorowych	1.669	1.387	1.182	0,4
1.7.3.	Wykonywanie niekontrolnych funkcji naczelnego organu kontroli państwowej	8.274	5.977	5.822	2,2
	Razem	**270 832**	**270.832**	**267.451**	**100%**

Wydatki budżetowe na poszczególne zadania zostały zrealizowane w wysokości określonej w planie finansowym w kwocie 270 832 tys. zł. Różnice pomiędzy 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 2016 zamieszczono w tabeli nr 23.

Tabela 23. Zadania, cele i mierniki NIK w 2016 r. (w Funkcji 1)

Kod klasyfikacji zadaniowej	Nazwa funkcji/zadania/podzadania/działania	Cel	Miernik		
			Nazwa	Planowane wykonanie w 2016 r.	Wykonanie w 2016 r.
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 badaniu w danym roku w ramach kontroli wykonania budżetu państwa	28%	26,9%
			Odsetek ocen pozytywnych dysponentów części budżetu państwa, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych objętych w danym roku kontrolą wykonania budżetu państwa	≥75%	83%
1.7.1.	Przygotowanie i wykonanie 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	2.263
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	247	248
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	1.869
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	500	394
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	1.417
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
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	92%	84%
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	222
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
1.7.2.2.	Przygotowywanie opracowań sektorowych dotyczących określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania	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	195	213
1.7.3.	Wykonywanie niekontrolnych funkcji naczelnego organu kontroli państwowej	Zwiększenie wpływu NIK, jako naczelnego organu kontroli państwowej, na system kontroli w państwie	Liczba informacji i wzmianek w mediach o działalności i kontrolach NIK	11.650	11.440
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)	180	183
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	716
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	70	256
1.7.3.4.	Wzmacnianie systemu kontroli w państwie	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	80	82

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

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. Cele zostały osiągnięte 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. użyte były następujące mierniki:

- procent wydatków publicznych poddanych badaniu w danym roku w ramach kontroli wykonania budżetu państwa, który został zrealizowany w wysokości 26,9% wobec planowanych 28%;
- odsetek ocen pozytywnych dysponentów części budżetu państwa, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych objętych w danym roku kontrolą wykonania budżetu państwa, który został zrealizowany w wysokości 83% wobec planowanych ≥75%.

Podzadanie 1.7.1. Przygotowanie i wykonanie kontroli oraz upublicznienie ich wyników

Na realizację powyższego podzadania wydatkowano środki w wysokości 260 447 tys. zł, co stanowi 97,4% zrealizowanego budżetu ogółem. Wydatki w poszczególnych działaniach tego podzadania ilustruje tabela nr 24.

Tabela 24. Wydatki w 2016 r. na działania podzadania 1.7.1.

Nr	Nazwa działania	Wydatki (w tys. zł)
1.7.1.	Przygotowanie i wykonanie kontroli oraz upublicznienie ich wyników	260.447
1.7.1.1.	Przeprowadzanie kontroli wykonania budżetu państwa	30.491
1.7.1.2.	Przeprowadzanie kontroli planowych	129.856
1.7.1.3.	Przeprowadzanie kontroli doraźnych	25.905
1.7.1.4.	Centralne wspomaganie procesu kontroli	38.689
1.7.1.5.	Planowanie strategiczne i zarządzanie procesami kontrolnymi	20.070
1.7.1.6.	Podnoszenie kwalifikacji zawodowej kontrolerów	15.436

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 2500, a wykonano na poziomie 2263.

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 823 tys. zł. co stanowi 0,3% zrealizowanego budżetu ogółem. Wydatki w poszczególnych działaniach tego podzadania ilustruje tabela nr 25.

Tabela 25. Wydatki w 2016 r. na działania podzadania 1.7.2.

Nr	Nazwa działania	Wydatki (w tys. zł)
1.7.2.	Przygotowanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz innych opracowań sektorowych	1.182
1.7.2.1.	Opracowywanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej	1.153
1.7.2.2.	Przygotowywanie opracowań sektorowych dotyczących określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania	29

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 informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli.

Do monitorowania realizacji podzadania 1.7.2. był użyty miernik liczba dokumentów przedstawionych Sejmowi (Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli, inne opracowania), który na etapie planu określono w wysokości 185, a wykonano na poziomie 222, do czego przyczyniła się zwiększona liczba opracowanych informacji o wynikach kontroli przedstawionych Sejmowi.

Podzadanie 1.7.3. Wykonywanie niekontrolnych funkcji naczelnego organu kontroli państwowej

Na realizację ww. podzadania zostały wydatkowane środki w wysokości 5822 tys. zł, co stanowi 2,2% zrealizowanego budżetu ogółem. Wydatki w poszczególnych działaniach tego podzadania ilustruje tabela nr 26.

Tabela 26. Wydatki w 2016 r. na działania podzadania 1.7.3.

Nr	Nazwa działania	Wydatki (w tys. zł)
1.7.3.	Wykonywanie niekontrolnych funkcji naczelnego organu kontroli państwowej	5.822
1.7.3.1.	Współpraca międzynarodowa	2.719
1.7.3.2.	Realizacja zadań niekontrolnych wykonywanych na rzecz Sejmu oraz innych organów państwa	2.253
1.7.3.3.	Współpraca z innymi organami kontroli w państwie	327
1.7.3.4.	Wzmacnianie systemu kontroli w państwie (prace nad metodyką kontroli, konferencje i seminaria, działalność wydawnicza)	523

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.

W planie tego zadania osiągnięcie celów założono poprzez:
- uczestnictwo w kontrolach przeprowadzanych wspólnie 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;
- spotkania Najwyższych Organów Kontroli państw Unii Europejskiej;
- opracowanie Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2015 r.;
- przygotowanie projektu planu pracy NIK na 2017 r.;
- prowadzenie sprawozdawczości wewnętrznej NIK oraz niezbędnych rejestrów zamieszczanych na ogólnodostępnym dla pracowników NIK dysku sieciowym;
- koordynację działalności kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK.

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 11 440, czyli w wielkości prawie identycznej jak zaplanowano. Wydatki poniesione przez poszczególne jednostki organizacyjne NIK w 2016 r. prezentują dane zawarte w tabeli nr 27.

Tabela 27. Wydatki poniesione przez poszczególne jednostki organizacyjne NIK w 2016 r.

Lp.	Jednostka	Plan	Plan po zmianach	Wykonanie	Wykonanie (w %)
1.	Delegatura Białystok	4.953.000	5.336.398	5.336.395	100%
2.	Delegatura Bydgoszcz	6.983.000	7.006.282	6.999.806	100%
3.	Delegatura Gdańsk	6.453.000	6.876.257	6.804.153	99%
4.	Delegatura Katowice	11.691.000	11.596.008	11.567.724	100%
5.	Delegatura Kielce	4.794.000	5.603.581	5.603.577	100%

Lp.	Jednostka	Plan	Plan po zmianach	Wykonanie	Wykonanie (w %)
6.	Delegatura Kraków	7.834.000	7.776.563	7.686.176	99%
7.	Delegatura Lublin	7.469.000	8.874.158	8.874.153	100%
8.	Delegatura Łódź	8.286.000	8.644.556	8.644.550	100%
9.	Delegatura Olsztyn	6.104.000	6.333.462	6.333.457	100%
10.	Delegatura Opole	4.506.000	4.543.962	4.543.958	100%
11.	Delegatura Poznań	8.537.000	9.214.127	9.214.122	100%
12.	Delegatura Rzeszów	9.616.000	10.565.947	10.565.942	100%
13.	Delegatura Szczecin	6.141.000	6.146.717	6.117.964	100%
14.	Delegatura Wrocław	7.852.000	7.369.584	7.369.578	100%
15.	Delegatura Zielona Góra	4.085.000	4.179.111	4.156.763	99%
16.	NIK Warszawa	165.528.000	160.765.287	157.632.277	98%
	Razem	**270.832.000**	**270.832.000**	**267.450.595**	**99%**

W roku 2016 wykonano 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 ilość na etapie planowania nie była możliwa do określenia. Niektóre zaplanowane kontrole w roku 2016 są kontynuowane w roku 2017. Istotny wpływ na zmianę struktury wydatków, mają także zdarzenia, co do których zapadają decyzje w ciągu roku a związane są z działalnością kontrolną Izby, która jest priorytetem.

5.8. Opinia Audytora Wewnętrznego

Wydział Audytu Wewnętrznego poddał analizie wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 07 – Najwyższa Izba Kontroli. W 2016 r. wydatki budżetowe zrealizowano do wysokości przyjętej w planie finansowym, tj. w kwocie 267,4 mln zł, co stanowiło 99% planu. Dochody budżetowe zostały wykonane na poziomie 691 tys. zł, wyższym o 30% od kwoty zaplanowanej na 2016 r.

W opinii Wydziału Audytu Wewnętrznego, w obszarze gospodarki finansowo-księgowej oraz udzielania zamówień publicznych, Prezes NIK ustanowił system, dający racjonalne zapewnienie osiągania celów kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W szczególności, w ramach sprawowanej kontroli dokonano m.in. przydziału zadań i zakresów odpowiedzialności, powołano i zapewniono funkcjonowanie zespołu zarządzania ryzykiem i menadżera ryzyka oraz ustanowiono procedury realizacji i monitorowania zadań, w tym udzielania zamówień publicznych (również w zakresie kwot niepodlegających rygorowi ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych). Na podstawie ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości opracowana została Polityka rachunkowości oraz procedury kontroli finansowej podlegające bieżącej aktualizacji.

Przeanalizowane przez Wydział Audytu Wewnętrznego sprawozdania: z wykonania planu wydatków budżetowych (Rb-28), z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), o stanie środków na rachunkach bankowych (Rb-23), o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z), o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N), z wykonania budżetu w układzie zadaniowych (Rb-Z 1), zostały sporządzone terminowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Zaprezentowane w sprawozdaniach dane odpowiadały zapisom wynikającym z ewidencji finansowo-księgowej, prowadzonej według obowiązującej Polityki Rachunkowości oraz procedur kontroli finansowej, a nadzór nad ich opracowaniem sprawowali Dyrektor Generalny oraz bezpośrednio Dyrektor Biura Rachunkowości NIK.

Wydział Audytu Wewnętrznego szczegółowo zbadał losowo dobraną próbę dowodów księgowych, będących fakturami i stanowiących podstawę płatności. Przeanalizowano 30 dowodów o łącznej wartości 4302 tys. zł wraz z powiązanymi z nimi zapisami na odpowiednich kontach księgowych, co dało podstawę do potwierdzenia prawidłowego funkcjonowanie systemu rachunkowości i kontroli finansowej w procesie dokonywania wydatków. Ponadto w 2016 r. Wydział Audytu Wewnętrznego przeprowadził audyt udzielania zamówień publicznych na łączną kwotę 1504 tys. zł, stwierdzając przestrzeganie wybranych przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.

W wyniku przeprowadzonego audytu realizacji dochodów budżetowych, w tym testów poprawności formalnej 29 dowodów i zapisów księgowych oraz ewidencji finansowo-księgowej, na podstawie wybranej próby dochodów o łącznej wartości 152,9 tys. zł uzyskano wystarczające dowody świadczące o tym, że analizowane w 2016 r. transakcje zostały poprawnie zarejestrowane w księgach rachunkowych.

ROZDZIAŁ II

Współpraca NIK z Sejmem RP i innymi podmiotami krajowymi

1. Współpraca z Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej
2. Współpraca z Senatem Rzeczypospolitej Polskiej
3. Współpraca z Prezesem Rady Ministrów
4. Współpraca z Rzecznikiem Praw Obywatelskich
5. Współpraca z innymi organami kontroli i inspekcji
6. Współpraca ze środowiskami naukowymi i akademickimi

1. Współpraca z Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej

Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym, niezależnym od władzy wykonawczej, organem kontroli państwowej, mającym wiodącą rolę w realizacji zadań kontrolnych w państwie. NIK podlega wyłącznie Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej[1]. Współpraca z Sejmem zajmuje więc specjalne miejsce w działalności Najwyższej Izby Kontroli. 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, roczne sprawozdanie ze swej działalności oraz plan pracy na dany rok.

Istotną rolę odgrywa systematyczna współpraca i relacje NIK z Komisją do Spraw Kontroli Państwowej, która m.in. opiniuje budżet Najwyższej Izby Kontroli, zgłasza propozycje tematów kontroli do planu pracy NIK oraz rekomenduje tematy kontroli zgłaszane przez inne komisje sejmowe. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej wykorzystuje również wnioski z kontroli NIK do formułowania dezyderatów, wnosząc pod adresem odpowiednich ministrów o podjęcie działań, na potrzebę których wskazuje Najwyższa Izba Kontroli w swoich wystąpieniach oraz sugestii zmian w przepisach prawa i wynikające z nich wnioski *de lege ferenda*.

Stosownie do art. 7 ust. 4 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli[2], Izba przedkłada Sejmowi RP informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów oraz innych ważniejszych kontroli. W 2016 r. NIK przedłożyła Sejmowi – oprócz *Sprawozdania z działalności NIK w 2015 roku* oraz *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej* – 222 informacje związane z działalnością kontrolną Izby, w tym: 90 informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa, 119 informacji o wynikach pozostałych kontroli planowych i 13 informacji o wynikach kontroli doraźnych.

1.1. Zlecenia Sejmu i jego organów

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 ust. 1 ustawy o NIK. W 2016 r. Marszałek Sejmu zlecił Najwyższej Izbie Kontroli podjęcie kontroli dotyczącej funkcjonowania systemu ochrony budynków, w których mieszczą się najważniejsze organy władzy publicznej w Polsce, w tym współdziałania organów państwowych w organizacji ochrony tych budynków. Problem podnoszony w zleceniu został zbadany przez NIK w ramach kontroli doraźnej. We wrześniu 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli zainicjowała kontrolę I/16/002/KPB *Organizacja i funkcjonowanie systemu ochrony obiektów najważniejszych organów władzy publicznej w Polsce*. Wnioski z tej kontroli, których treść objęto klauzulą poufności, zostały przesłane do Kancelarii Sejmu RP, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Biura Ochrony Rządu. Ponadto obszar związany z tematem zlecenia został uwzględniony w kontroli planowej, koordynowanej P/17/040/KPB *Przeciwdziałanie terroryzmowi i zwalczanie zagrożeń terrorystycznych*.

1.2. Sugestie tematów kontroli zgłoszone do planu pracy NIK

Najwyższa Izba Kontroli pracuje na podstawie rocznego planu pracy, który jest uchwalany przez Kolegium NIK. W trakcie prac nad planem pracy, Prezes NIK zwraca się m.in. do Marszałka Sejmu z prośbą o nadesłanie propozycji tematów kontroli. Zgłaszają je komisje sejmowe, zaś 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 formule kontroli doraźnej, bądź w innym czasie, albo też pozostać bez realizacji, na przykład z powodu wcześniejszego skontrolowania danego obszaru w nieodległej przeszłości.

W 2015 r. do *Planu pracy NIK na 2016 rok* sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej zarekomendowała do realizacji 49 tematów, które zaproponowane zostały przez 13 komisji sejmowych. Najwyższa Izba Kontroli przyjęła do realizacji ponad 80% tematów kontroli sugerowanych przez organy Sejmu RP i inne uprawnione podmioty. Część zgłoszonych tematów włączona została do *Planu pracy NIK na 2016 rok*, część zaś była realizowana w formie kontroli doraźnych. Pozostałą grupę stanowiły zagadnienia włączone do kontroli prowadzonych w 2015 r., bądź wcześniej rozpoznawane przez Izbę.

---

1 Prace NIK nadzoruje sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej. Ponadto, zgodnie z ustawą o NIK, nie rzadziej niż raz na 3 lata, przeprowadza się audyt zewnętrzny w zakresie wykonania budżetu oraz gospodarki finansowej Najwyższej Izby Kontroli (art. 7a ust. 1). Przeprowadzenie audytu zewnętrznego zleca Marszałek Sejmu podmiotowi wybranemu zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych (art. 7b ust. 1 wymienionej ustawy).

2 Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK (Dz.U. z 2017 r. poz. 524).

W *Planie pracy NIK na 2016 rok* w pełni uwzględnione zostały m.in. tematy kontroli sugerowane przez komisje Sejmu RP i rekomendowane do realizacji przez Komisję do Spraw Kontroli Państwowej:

- *Zarządzanie zapasami obowiązkowymi ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego.* Kontrola P/16/016 została zrealizowana przez Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. Temat kontroli zaproponowany przez Komisję Gospodarki Sejmu RP;
- *Dopuszczanie pojazdów do ruchu drogowego.* Kontrola P/16/028 została zrealizowana przez Departament Infrastruktury. Temat kontroli zaproponowany przez Komisję Infrastruktury Sejmu RP;
- *Bezpieczeństwo ruchu na przejazdach i przejściach kolejowo-drogowych.* Kontrola P/16/029 została zrealizowana przez Departament Infrastruktury. Temat kontroli zaproponowany przez Komisję Infrastruktury Sejmu RP;
- *Zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa i podwykonawców w umowach na realizację inwestycji drogowych prowadzonych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad.* Kontrola P/16/030 została zrealizowana przez Departament Infrastruktury. Temat kontroli zaproponowany przez Komisję Infrastruktury Sejmu RP;
- *Zarządzanie regionalnym pasażerskim transportem kolejowym.* Kontrola P/16/031 została zrealizowana przez Departament Infrastruktury. Temat kontroli zaproponowany przez Komisję Infrastruktury Sejmu RP;
- *Polityka imigracyjna państwa.* Kontrola P/16/036 została zrealizowana przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Temat kontroli zaproponowany przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP;
- *Fundusze promocji produktów rolno-spożywczych.* Kontrola P/16/042 została zrealizowana przez Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Temat kontroli zaproponowany przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi Sejmu RP;
- *Dopuszczanie do obrotu suplementów diety.* Kontrola P/16/078 została zrealizowana przez Delegaturę NIK w Łodzi. Temat kontroli zaproponowany przez Komisję Zdrowia Sejmu RP.

W 2016 r. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej rozpatrzyła propozycje tematów kontroli zgłoszonych przez komisje sejmowe do *Planu pracy NIK na 2017 rok*. Propozycje zgłosiło 18 komisji sejmowych. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej zarekomendowała do realizacji 57 zaproponowanych tematów.

Wśród 25 propozycji komisji sejmowych uwzględnionych w pełni w *Planie pracy NIK na 2017 r.* znalazły się m.in. kontrole:

- *Przeciwdziałanie i zwalczanie zagrożeń terrorystycznych* (P/17/040);
- *Zarządzanie kryzysowe i ochrona ludności* (P/17/039);
- *Wydatki spółek Skarbu Państwa na działalność sponsoringową, medialną i usługi doradcze* (P/17/021);
- *Realizacja „Programu polskiej energetyki jądrowej"* (P/17/018);
- *Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego* (P/17/009);
- *Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej* (P/17/090);
- *Ochrona konsumentów na rynku ubezpieczeniowym* (P/17/010);
- *Infrastruktura dostępowa do portów morskich* (P/17/033);
- *Gospodarowanie mieniem Akademii Morskich w Gdyni i w Szczecinie* (P/17/066);
- *Wspieranie wyczynowego uprawiania sportów zimowych* (P/17/029);
- *Współpraca Ministerstwa Obrony Narodowej z organizacjami proobronnymi* (P/17/037);
- *Realizacja prac rozwojowych na rzecz resortu obrony narodowej* (P/17/035);
- *Obrót nieruchomościami rolnymi* (P/17/047);
- *Rehabilitacja lecznicza w ramach prewencji rentowej ZUS i KRUS* (P/17/042);
- *Zakażenia w podmiotach leczniczych* (P/17/060);
- *Żywienie pacjentów w szpitalach* (P/17/084);
- *Dostępność świadczeń ginekologiczno-położniczych finansowanych ze środków publicznych na terenach wiejskich* (P/17/061).

Najwyższa Izba Kontroli podejmuje również kontrole, jako realizację wniosków kierowanych do NIK przez parlamentarzystów. W 2016 r. posłowie na Sejm RP skierowali 62 wnioski o kontrolę, a siedem wniosków skierowały komisje sejmowe.

1.3. Współpraca z sejmową Komisją do Spraw Kontroli Państwowej

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej odgrywa szczególną rolę we współpracy NIK z Sejmem. Do zakresu kompetencji komisji należą sprawy działalności Najwyższej Izby Kontroli oraz Państwowej Inspekcji Pracy. 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 2016 posiedzenie Komisji w tej sprawie odbyło się 7 stycznia 2016 r.

Natomiast budżet NIK na 2017 r. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej rozpatrzyła na posiedzeniach 20 października i 3 listopada 2016 r. Ponadto Komisja opiniuje i rekomenduje do realizacji propozycje tematów kontroli zgłaszane do planu pracy przez pozostałe komisje sejmowe. 12 maja 2016 r. komisja zaopiniowała dla prezydium Sejmu RP propozycje tematów kontroli zgłoszonych przez komisje sejmowe do *Planu pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2017 rok.*

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej zapoznała się także m.in. z planem pracy NIK na każdy kolejny rok, jak również z innymi dokumentami mającymi bezpośredni związek z funkcjonowaniem Najwyższej Izby Kontroli, np. ze *Sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa za dany rok w części budżetowej 07 – NIK*. Przedstawiciele NIK prezentują podczas posiedzenia Komisji *Analizę wykonania budżetu i założeń polityki pieniężnej* oraz roczne sprawozdanie z działalności NIK.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, podobnie jak pozostałe komisje sejmowe, debatując nad informacjami NIK, może 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 2016 r. przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli prezentowali na posiedzeniach Komisji do Spraw Kontroli Państwowej szereg informacji i ustaleń z przeprowadzanych kontroli. We wszystkich posiedzeniach Izbę reprezentowali Prezes NIK lub wiceprezesi, upoważnieni radcy Prezesa NIK lub dyrektorzy jednostek organizacyjnych. Komisja rozpatrzyła wyniki kontroli:

- *Dostarczanie pism i przesyłek sądowych oraz prokuratorskich*;
- *Prywatyzacja wybranych spółek Skarbu Państwa*;
- *Gospodarowanie rezerwami strategicznymi*;
- *System zarządzania nieprawidłowościami w zakresie europejskich funduszy rolnych*;
- *Działania dotyczące uregulowania uprawnień do mienia byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych i zarządzania jego majątkiem*;
- *Karta Dużej Rodziny jako element polityki rodzinnej państwa;*
- *Świadczenie pomocy osobom starszym przez gminy i powiaty*;
- *Realizacja Programu „Inwestycje Polskie";*
- *Prywatyzacja PKP Energetyka SA;*
- *System przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu;*
- *Wykonywanie przez Ministra Skarbu Państwa uprawnień właścicielskich w stosunku do spółek Zakłady Ceramiczne Bolesławiec Sp. z o.o. i Eurolot SA;*
- *Realizacja celów Strategii „Sprawne Państwo 2020";*
- *Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową;*
- *Prawidłowość postępowań w sprawie wyboru projektów w ramach wybranych Regionalnych Programów Operacyjnych;*
- *Promocja gospodarcza Polski;*
- *Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej;*
- *Prawidłowość działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i organów podatkowych w zakresie ściągalności i egzekucji składek na ubezpieczenia społeczne i należności podatkowych, wynikających z zatrudniania pracowników w ramach umów outsourcingowych.*

Ponadto wynikiem współpracy Najwyższej Izby Kontroli z Komisją do Spraw Kontroli Państwowej było m.in.:

- uchwalenie 15 grudnia 2016 r. dezyderatu do Prezesa Rady Ministrów w sprawie outsourcingu pracowniczego, po rozpatrzeniu informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli *prawidłowości działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i organów podatkowych w zakresie ściągalności i egzekucji składek na ubezpieczenia społeczne i należności podatkowych wynikających z zatrudniania pracowników w ramach umów outsourcingowych*.
- na podstawie przedłożonej przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli *Informacji o wynikach kontroli przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne* – zarekomendowanie Marszałkowi Sejmu potrzeby przeprowadzenia debaty w tej sprawie na posiedzeniu plenarnym Sejmu RP;
- pozytywne zaopiniowanie na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli zmiany składu Kolegium NIK: 28 kwietnia 2016 r. powołanie pana Stanisława Jarosza na członka Kolegium Najwyższej Izby Kontroli; 21 czerwca 2016 r. odwołania pana Jacka Uczkiewicza z funkcji wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz powołania pani Ewy Polkowskiej na stanowisko wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli.

1.4. Współpraca z innymi komisjami Sejmu RP

Większość informacji z kontroli przeprowadzonych przez NIK była prezentowana i omawiana podczas posiedzeń poszczególnych komisji sejmowych, w których uczestniczyli Prezes NIK lub upoważnieni przez niego wiceprezesi, a także uprawnieni przedstawiciele NIK.

W 2016 r. do NIK wpłynęło 716 zaproszeń na posiedzenia komisji lub komisji nadzwyczajnych. Przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli uczestniczyli łącznie w 482 posiedzeniach. W trakcie 98 posiedzeń zabierali głos w sprawie omawianych zagadnień. Podczas trwania 72 posiedzeń komisji – zostały zaprezentowane i przedstawione informacje o wynikach kontroli NIK. Członkowie kierownictwa Najwyższej Izby Kontroli uczestniczyli w 48 posiedzeniach komisji, w tym Prezes NIK wziął udział w 20 posiedzeniach komisji sejmowych.

1.5. Wystąpienia Prezesa NIK podczas posiedzeń plenarnych Sejmu RP

Prezes NIK, wykonując obowiązki konstytucyjne oraz określone w ustawie o NIK i regulaminie Sejmu RP w roku 2016, prezentował podczas posiedzeń plenarnych Sejmu RP najważniejsze dokumenty związane z działalnością Izby, m.in. *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*, sprawozdanie z działalności NIK czy opinię NIK w przedmiocie absolutorium dla rządu.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli podczas 20. posiedzenia Sejmu RP w dniu 10 czerwca 2016 r. przedstawił informację o wynikach kontroli *Przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne*. W wystąpieniu poinformował posłów, że organy kontroli skarbowej wykryły w 2015 r. 360,7 tysięcy takich faktur na kwotę 81,9 mld zł. Średnia kwota transakcji fikcyjnej wyniosła około 227 tys. zł. Podatek do zapłaty od wykrytych faktur fikcyjnych wyniósł 12,0 mld zł. Państwu udało się jednak odzyskać zaledwie 160 mln zł. Prezes Izby podkreślił, że choć Minister Finansów podejmował szereg działań i inicjatyw mających na celu ograniczenie wyłudzeń podatku VAT, to działania te okazały się mało skuteczne. Prezes zapowiedział, że NIK planuje kontynuować badanie obszarów działalności państwa związanych z egzekwowaniem dochodów podatkowych. Identyfikowane będą kolejne obszary gospodarki, w których dochody osiągane z działalności niezakazanej przez prawo są ukrywane w całości lub w części przed organami administracji państwowej, podatkowej i celnej.

W trakcie 23. posiedzenia Sejmu RP w dniu 20 lipca 2016 r. Prezes NIK prezentował *Analizę wykonania budżetu państwa w roku 2015* oraz opinię w przedmiocie absolutorium dla rządu, natomiast podczas 25. posiedzenia Sejmu RP w dniu 14 września 2016 r. Prezes NIK zaprezentował *Sprawozdanie z działalności NIK za 2015 rok.* Ponadto we wszystkich plenarnych posiedzeniach Sejmu RP, w omawianym okresie, uczestniczyli upoważnieni wiceprezesi NIK.

2. Współpraca z Senatem Rzeczypospolitej Polskiej

Przepisy ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, odnoszące się do relacji między Senatem a NIK, 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 na powołanie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Jeżeli natomiast Senat odmawia wyrażenia zgody na powołanie, 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.

2.1. Udział przedstawicieli NIK w posiedzeniach komisji Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

W 2016 r. do Najwyższej Izby Kontroli wpłynęło 49 zaproszeń na posiedzenia komisji Senatu RP. Przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli uczestniczyli w 37 posiedzeniach senackich komisji. Udział przedstawicieli NIK w posiedzeniach komisji Senatu RP dotyczył kwestii legislacyjnych procedowanych przez komisje oraz rozpatrywania zgłoszonych przez NIK wniosków *de lege ferenda* zawartych w następujących informacjach z wyników kontroli:

- *Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli w związku z wytwarzaniem, transportem, przechowywaniem i stosowaniem materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego*;
- *Funkcjonowanie grupy kapitałowej PKP*;

- *Udzielanie przez organy administracji ochrony cudzoziemcom przebywającym na terytorium Polski*;
- *Funkcjonowanie koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w województwie podlaskim*;
- *Funkcjonowanie asystentów rodziny w świetle ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*;
- *Prowadzenie gospodarki łowieckiej*;
- *Świadczenie usług publicznych osobom posługującym się językiem migowym*.

Ponadto podczas posiedzeń komisji Senatu RP upoważnieni przez Prezesa NIK przedstawiciele Izby prezentowali m.in. informacje o wynikach kontroli:

- *Kształtowanie cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków;*
- *Wykorzystanie środków publicznych uzyskiwanych z umów dotacji na działania dotyczące ochrony przyrody i edukacji ekologicznej;*
- *Realizacja Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032 w świetle kontroli NIK.*

2.2. Sugestie tematów komisji senackich do planu pracy NIK

Do *Planu pracy NIK na 2016 rok* komisje Senatu RP zaproponowały 13 tematów kontroli. Najwyższa Izba Kontroli, po rozpatrzeniu propozycji zgłoszonych przez Marszałka Senatu RP do *Planu pracy NIK na 2016 rok*, ujęła w nim siedem spośród 13 proponowanych tematów, z czego jeden uwzględniono w pełni, pozostałe zaś w części lub badania kontrolne były przeprowadzone w ramach kontroli doraźnej, a cztery z nich włączono do kontroli planowych przeprowadzanych w 2015 r.

Ponadto w 2016 r. komisje senackie zgłosiły 19 propozycji tematów kontroli, sugerowanych do uwzględnienia w *Planie pracy NIK na 2017 r*. Do realizacji w 2017 r. NIK przyjęła osiem tematów, w tym jeden temat uwzględniono w pełni, jedną kontrolę włączono do badań zaplanowanych już w 2016 r., natomiast w sześciu przypadkach tematy uwzględnione zostały w części lub w ramach kontroli doraźnych.

3. 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 na wniosek Prezesa Rady Ministrów podejmować kontrole w proponowanych przez niego obszarach.

3.1. Wnioski o kontrole

W przeciwieństwie do obligatoryjności przeprowadzenia kontroli na zlecenie Sejmu lub jego organów, przeprowadzenie kontroli na wniosek Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów ma charakter fakultatywny[3].

W marcu 2016 r. w trybie art. 6 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli do NIK wpłynął wniosek z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o przeprowadzenie sześciu kontroli we wskazanych obszarach, istotnych dla społecznego i gospodarczego rozwoju kraju oraz prawidłowego funkcjonowania Państwa. Proponowane we wniosku tematy kontroli dotyczyły:

- *Procesu wydawania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż miedzi w latach 2008-2015;*

[3] Elżbieta Jarzęcka-Siwik, Bogdan Skwarka, *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, wydanie III zaktualizowane , Warszawa 2017 r., s. 38 i 54.

- *Powtórnej kontroli wydawania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie węglowodorów ze szczególnym uwzględnieniem formacji łupkowych w latach 2008-2015;*
- *Wydatkowania środków finansowych przekazanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (PGL LP) do budżetu państwa na podstawie art. 2 ust.1 ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz.U. z 2014 r. poz. 222);*
- *Zobowiązań finansowych zaciągniętych przez jednostki samorządu terytorialnego, które wskazują ekonomiczne podobieństwo do kredytu/pożyczki, ze szczególnym uwzględnieniem zobowiązań jednostek w instytucjach, które nie będąc bankami wykonują czynności podobne do czynności bankowych (instytucje parabankowe);*
- *Przeprowadzania postępowań nadawania stopni naukowych oraz wykorzystywanie dotacji z budżetu państwa na zadania związane z kształceniem kadr naukowych przez uprawnione jednostki organizacyjne;*
- *Realizacji przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego zadań związanych z ubezpieczeniem społecznym rolników w oparciu o funkcjonujące systemy teleinformatyczne.*

Najwyższa Izba Kontroli podjęła kontrole obejmujące swoim zakresem zagadnienia związane z proponowanymi przez KPRM obszarami badań kontrolnych. Przeprowadzona została m.in. kontrola I/16/001/KAP pt. *Realizacja zamówień związanych z systemami teleinformatycznymi Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,* którą objęto przygotowanie i realizację zamówień na zapewnienie obsługi kluczowych systemów informatycznych, w tym również wykonanie prac i usług związanych z zakupem i wdrożeniem tych systemów, a także zamówienia na zakupy sprzętu i oprogramowania. Wcześniej w latach 2014-2015 NIK badała w KRUS część zagadnień związanych z realizacją wydatków i zamówień publicznych oraz bezpieczeństwem systemów teleinformatycznych. Odbyło się to w ramach kontroli wykonania budżetu państwa za rok 2014 oraz za rok 2015, a także kontroli nr P/15/042 pt. *Zapewnienie bezpieczeństwa działania systemów informatycznych wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych, obejmującej okres od 1 stycznia 2014 r. do 23 października 2015 r.* Informacja z wynikami tej kontroli została przekazana do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

W związku ze wskazaną we wniosku problematyką przeprowadzania postępowań nadawania stopni naukowych oraz wykorzystywania dotacji z budżetu państwa na zadania związane z kształceniem kadr naukowych przez uprawnione jednostki organizacyjne, NIK przeprowadziła koordynowaną kontrolę doraźną nr D/16/509 pt. *Rozwój kadr naukowych.* Badania kontrolne zostały zakończone w marcu 2017 r.

Ponadto na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej w 2015 r. pt. *Kształcenie na studiach doktoranckich (*P/15/025), NIK podzieliła ujętą we wniosku opinię o konieczności określenia skali problemu oraz zauważyła możliwe w przyszłości skutki nieprawidłowości w kontrolowanym obszarze dla polskiej nauki i pośrednio także dla gospodarki. Po analizie wniosków podsumowujących wyniki z obu ww. kontroli, rozważona zostanie zasadność sporządzenia megainformacji z zakresu wymienionej tematyki.

Wnioskowana kontrola procesu wydawania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż miedzi, jak też powtórna kontrola wydawania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie węglowodorów ze szczególnym uwzględnieniem formacji łupkowych w latach 2008-2015, została przez NIK ujęta w jeden temat kontrolny I/16/001/KGP pn. *Udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż miedzi i węglowodorów, w tym gazu łupkowego.* Głównym celem badań była ocena realizacji przez Ministra Środowiska zadań związanych z udzielaniem ww. koncesji, w tym m.in. w zakresie identyfikowania zasobów złóż oraz monitorowania wykonania przez przedsiębiorców obowiązków i uprawnień z tytułu udzielonej koncesji i przestrzegania warunków w niej określonych.

Natomiast sygnalizowany we wniosku temat zobowiązań finansowych zaciągniętych przez jednostki samorządu terytorialnego, wskazujących ekonomiczne podobieństwo do kredytu, ze szczególnym uwzględnieniem zobowiązań samorządów w instytucjach, które nie będąc bankami wykonują czynności podobne do czynności bankowych, był przedmiotowo zbieżny z kontrolą podjętą przez NIK jeszcze w 2015 r., pt. *Wpływ operacji finansowych stosowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową.* Głównym celem tej kontroli była ocena, czy samorządy korzystały z operacji finansowych w sposób zgodny z przepisami i gospodarny, a także prawidłowo ewidencjonowały i wykazywały w sprawozdawczości te operacje. Szczegółowa tematyka kontroli obejmowała ocenę: legalności korzystania z ww. operacji, wpływu operacji na przestrzeganie limitów zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, gospodarności stosowanych operacji finansowych i rzetelności analiz warunków ich przeprowadzenia oraz skutków finansowych, prawidłowości ujęcia operacji w ewidencji i sprawozdawczości, zarządzania zobowiązaniami i płynnością finansową.

Badania NIK potwierdziły, że w ostatnich latach coraz więcej samorządów decyduje się na kosztowne finansowanie w pozabankowych instytucjach finansowych (tzw. parabankach) lub wykorzystuje operacje finansowe inne niż kredyty i pożyczki

bankowe oraz emisje obligacji. Często jest to związane z potrzebą pozyskania środków na współfinansowanie projektów realizowanych z wykorzystaniem środków europejskich oraz kontynuowania rozpoczętych projektów inwestycyjnych. Informacja o wynikach tej kontroli została przekazana w październiku 2016 r. do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Kwestie wydatkowania środków finansowych przekazanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe do budżetu państwa na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach rozpoznane zostały częściowo w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w Ministerstwie Środowiska, w części 41 *Środowisko.* W tej kontroli sprawdzona została m.in. prawidłowość dokonania wpłat przez Dyrekcję Generalną Lasów Państwowych na dochody budżetu państwa w latach 2014-2015 kwoty 1600 mln złotych.

3.2. Sugestie tematów Prezesa Rady Ministrów do planu pracy NIK

W 2015 r. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie zgłosiła propozycji tematów kontroli do *Planu pracy NIK na 2016 rok.* Natomiast w 2016 r. z KPRM wpłynęło 20 sugestii tematów do *Planu pracy NIK na 2017 rok*. W pełni uwzględnione zostały trzy tematy: *Utrzymywanie przez gminy obiektów wybudowanych w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012"* (P/17/024); *Ochrona zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych* (P/17/074); *Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej* (P/17/090). W pięciu przypadkach tematy realizowane będą częściowo lub w ramach kontroli doraźnych.

3.3. Informacje dla Prezesa Rady Ministrów

Stosownie do art. 8 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli[4], Izba przedkłada Prezesowi Rady Ministrów informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych na jego wniosek oraz informacje o wynikach kontroli przedkładane Sejmowi RP oraz Prezydentowi RP. W 2016 r. NIK przedłożyła Prezesowi Rady Ministrów – oprócz *Sprawozdania z działalności NIK w 2015 roku* oraz *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej* – ponad 220 informacji związanych z działalnością kontrolną Izby, w tym: 90 informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa, 119 informacji o wynikach pozostałych kontroli planowych i 13 informacji o wynikach kontroli doraźnych.

4. 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. Problematyka ta jest również obecna w kontrolach prowadzonych przez NIK.

4.1. Sugestie tematów RPO do planu pracy NIK

Rzecznik Praw Obywatelskich jak co roku przesłał do Najwyższej Izby Kontroli sugestie tematów kontroli do *Planu pracy NIK na 2016 rok.* Spośród 10 przesłanych propozycji, w całości został uwzględniony w planie pracy temat *Wykorzystania monitoringu wizyjnego w szkołach i jego wpływ na bezpieczeństwo uczniów.* Krytycznie o instalacji monitoringu w szkołach wypowiadali się bowiem eksperci oraz organy powołane do ochrony praw i wolności obywateli. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych i Rzecznik Praw Obywatelskich zwracali m.in. uwagę na konieczność weryfikacji, czy monitoring w szkołach jest potrzebny oraz przyjęcia ustawy regulującej zasady jego wykorzystania. Związek Nauczycielstwa Polskiego podnosił, że instalacja kamer to działania pozorne, a nie realna odpowiedź na problemy występujące w szkołach. Kontrola P/16/076/LLU wykazała, że funkcjonowanie monitoringu wizyjnego pozytywnie wpływało na poziom i poczucie bezpieczeństwa uczniów i pracowników skontrolowanych szkół. Niestety większość placówek nie zapewniła obserwacji obrazu z kamer w czasie, gdy ryzyko wystąpienia zdarzeń było największe, czyli podczas przerw lekcyjnych. Nie było także

[4] Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK (Dz.U. z 2017 r. poz. 524).

sprawnego systemu powiadamiania o zaobserwowanych incydentach. Kontrola potwierdziła, że pomimo iż od kilkunastu lat do polskich szkół wprowadzany jest szkolny system monitoringu wizyjnego jako element systemu bezpieczeństwa, do tej pory żadne przepisy nie regulują prowadzenia systemu monitoringu przez szkoły.

W ramach kontroli planowych realizowane były także postulaty Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące *Przygotowania i wdrożenia pakietu onkologicznego* (kontrola P/16/057) oraz *Realizacji zadań Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego* (kontrola P/16/055). Inne propozycje tematów zgłaszane przez RPO były realizowane w całości lub częściowo w ramach *Planu pracy NIK na 2015 rok* (np. kontrola P/15/073 *Badania prenatalne w Polsce* lub P/15/010 *Zlecanie podstawowych zadań organów władzy publicznej*) lub w formule kontroli doraźnych.

Ponadto w 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, realizując swoje kompetencje, zgłosił 16 propozycji tematów kontroli do *Planu pracy NIK na 2017 rok*, z tego w działaniach kontrolnych NIK uwzględniono w części lub w ramach kontroli doraźnych trzy sugerowane obszary, pozostające w zainteresowaniu Rzecznika.

4.2. Informacje dla Rzecznika Praw Obywatelskich

W 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli, podobnie jak co roku, na potrzeby Rzecznika Praw Obywatelskich opracowała informację o problemach dotyczących zasady niedyskryminacji i przestrzegania równego traktowania na podstawie ustaleń kontroli NIK. W 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli realizowała 27 kontroli, które w różnym stopniu dotykały problematyki zagrożeń w przestrzeganiu zasad równego traktowania i niedyskryminacji, m.in. ze względu na wiek, niepełnosprawność, przynależność narodową i etniczną oraz równego traktowania osób zagrożonych wykluczeniem społecznym – czyli problematyki pozostającej w instytucjonalnym zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich. Postępowanie kontrolne zakończono w 17 tematach, z których osiem stanowiły kontrole planowe, zaś dziewięć tematów realizowano w ramach kontroli doraźnych. Natomiast w 10 tematach proces kontroli nie został jeszcze zakończony lub nie zostały upublicznione wyniki tych kontroli.

5. Współpraca z innymi organami kontroli i inspekcji

Usytuowanie Najwyższej Izby Kontroli wśród konstytucyjnych organów państwa jako naczelnego organu kontroli państwowej wyraża się w przyznaniu NIK uprawnień wobec innych organów kontroli, rewizji i inspekcji, działających w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym, które mają obowiązek współpracy z NIK. Formy tej współpracy określa ustawa o NIK. Izba może wnioskować o udostępnienie wyników zrealizowanych przez te organy kontroli, ponadto wymienione organy obowiązane są do przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem NIK oraz kontroli doraźnych na zlecenie Izby.

Współpraca z organami kontroli, rewizji i inspekcji działającymi w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym przybierała w 2016 r. różne formy. Udział we wspólnych konferencjach, seminariach i spotkaniach roboczych umożliwiał wymianę doświadczeń i informacji, zaś wspólne prowadzenie badań kontrolnych oraz wykorzystywanie ustaleń kontroli już przeprowadzonych przez właściwe organy pozwalało w szerszym aspekcie odnieść się do tematyki kontroli NIK. Niezwykle cenną formę współpracy stanowiła też możliwość zlecania kontroli organom wyspecjalizowanym w badaniu określonej problematyki.

Inne organy, które mają uprawnienia kontrolne, lecz nie funkcjonują w strukturach administracji rządowej bądź samorządu terytorialnego, nie podlegają obowiązkom współdziałania z Izbą, opisanym w ustawie o NIK. Podstawą do podejmowania przez NIK współpracy z tymi instytucjami są porozumienia, które określają zasady współdziałania, zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym. Współpracę z innymi organami kontroli, działającymi w strukturach państwa, NIK traktuje jako istotny element wspomagający realizację zadań kontrolnych, zwłaszcza w sferze badań specjalistycznych. Priorytetem w tym obszarze jest wzmocnienie roli ekspertów w kontroli poprzez szersze wykorzystanie możliwości, które daje ustawa.

W 2016 r. – i w latach wcześniejszych – NIK prowadząc kontrole współdziałała, w zależności od potrzeb wynikających z tematyki, rodzaju i charakteru kontroli m.in. z głównymi inspektorami: Pracy, Nadzoru Budowlanego, Transportu Drogowego i Kolejowego, Transportu Kolejowego; Ochrony Środowiska, Kontroli Skarbowej, Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i Inspektorem Sanitarnym. Współpraca obejmowała również: komendantów głównych Policji i Państwowej Straży Pożarnej, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, prezesów regionalnych izb obrachunkowych, Transportowy Dozór Techniczny, wojewódzkich lekarzy weterynarii i inspektorów Inspekcji Sanitarnej

i Inspekcji Handlowej, wojewódzkich kuratorów oświaty, dyrektorów urzędów skarbowych i kontroli skarbowej oraz organy inspekcji i kontroli szczebla powiatowego. Badania przeprowadzone przez instytucje współpracujące z NIK cechowały się wysokim poziomem merytorycznym, a ich wyniki zostały wykorzystane niejednokrotnie w postępowaniu kontrolnym NIK.

5.1. Kontrole na zlecenie NIK

Zgodnie z art. 12 ust. 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. Zlecenie przez NIK przeprowadzenia kontroli doraźnej ma miejsce w przypadkach:

- zaistnienia nieprawidłowości, których przyczyn nie można zbadać w toku prowadzonej kontroli ze względu na jej zakres;
- otrzymania skargi (wniosku) w określonej sprawie, której NIK nie może zbadać ze względu na brak uprawnień;
- rozszerzenia zakresu podmiotowego planowanych badań kontrolnych w ramach właściwości rzeczowej NIK;
- stwierdzenia braku możliwości podjęcia kontroli przez NIK we własnym zakresie.

Podejmowane przez NIK kontrole planowe, ze względu na zakres badanych zagadnień lub problemów, wymagają niekiedy szerszego współdziałania z wieloma organami kontroli, inspekcji i rewizji, o zróżnicowanym profilu kompetencji.

W 2016 r. na zlecenie NIK inne, właściwe w danym obszarze organy kontroli i inspekcji przeprowadziły 293 postępowania kontrolne. Taka forma współpracy miała miejsce m.in. w kontroli P/16/029 – *Bezpieczeństwo ruchu na przejazdach i przejściach kolejowo-drogowych.* Wykazała ona m.in., że ponad połowa przejazdów kolejowych nie była utrzymywana w należytym stanie. Na zlecenie NIK kontrolerzy Urzędu Transportu Kolejowego przeprowadzili kontrole doraźne 170 przejazdów kolejowych, stwierdzając liczne usterki i uszkodzenia nawierzchni drogowej oraz torów kolejowych i podtorza, a także urządzeń odwodnienia i oświetlenia. Z kolei współpracujący z NIK inspektorzy wojewódzkich Inspektoratów Nadzoru Budowlanego skontrolowali 42 kładki nad torami kolejowymi i 36 przejść podziemnych pod torami. Stwierdzili m.in. że ponad 80% kładek oraz blisko 60% przejść miało różnego rodzaju usterki i uszkodzenia. Na kładkach przede wszystkim uszkodzone były przęsła i przyczółki oraz zdeformowana była nawierzchnia pomostów. Natomiast podstawowe uszkodzenia przejść podziemnych dotyczyły konstrukcji stropów, czy sklepień oraz ścian i posadzek. W wyniku kontroli organy nadzoru budowlanego wszczęły 19 postępowań administracyjnych w sprawie nieodpowiedniego stanu technicznego skontrolowanych obiektów.

W przeprowadzonej przez NIK kontroli P/15/050 – *Działania organów administracji rządowej na rzecz bezpieczeństwa żywności,* Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi ściśle współpracował z Państwową Inspekcją Sanitarną, wykorzystując jej ustalenia przy sporządzaniu informacji o wynikach kontroli. Inspekcja przeprowadziła na zlecenie NIK kontrole przepływu żywności przeterminowanej w wielkoprzemysłowych sklepach na terenie województw: kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego. Przedmiotem tej kontroli było postępowanie z żywnością nieodpowiadającą wymaganiom jakości zdrowotnej, stosowanie procedur umożliwiających śledzenie żywności na rynku spożywczym, sposób przechowywania odpadów żywnościowych, realizacja umów z zakładem utylizacyjnym na odbiór odpadów żywnościowych, a także czy sklepy przekazują żywność przeterminowaną do producentów. Nieprawidłowości stwierdzone zostały w trzech z 16 skontrolowanych sklepów.

W trakcie kontroli P/16/073 – *Wdrażanie zasad zdrowego żywienia w szkołach publicznych*, NIK zleciła Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Krakowie badanie jadłospisów i dokonanie oceny m.in. kaloryczności, wartości odżywczej oraz urozmaicenia posiłków serwowanych uczniom w kontrolowanych przez Izbę szkołach. Właściwi inspektorzy sanitarni przeprowadzili na zlecenie NIK, we wszystkich kontrolowanych przez Izbę placówkach, kontrole w zakresie warunków żywienia uczniów. Inspektorzy sanitarni dokonali oceny między innymi: stanu sanitarnego kuchni i jadalni, zapewnienia higieny przygotowywania i podawania posiłków, asortymentu proponowanego w sklepikach szkolnych oraz bezpieczeństwa przygotowywanego posiłku (badanie mikrobiologiczne pobranych próbek).

Z kolei realizując kontrolę P/16/086 – *Wykonywanie przez gminy obowiązku dowożenia dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół,* Izba podjęła ścisłą współpracę z Wojewódzkimi Inspektoratami Transportu Drogowego w: Krakowie, Szczecinie, Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku i Poznaniu. Jego funkcjonariusze, na zlecenie NIK, skontrolowali przewoźników dzieci i młodzieży na terenie pięciu gmin, zwracając przede wszystkim uwagę na stan techniczny pojazdów używanych do przewozu uczniów. Podczas prowadzenia tych czynności inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego zatrzymali dowody

rejestracyjne aż 20% kontrolowanych autobusów. Pojazdy te nie nadawały się z przyczyn technicznych do poruszania po drogach lub nie miały aktualnych badań technicznych. Część stwierdzonych usterek mogła mieć bezpośredni wpływ na zdrowie i bezpieczeństwo przewożonych dzieci. Badania te wykazały również, iż większość wójtów i burmistrzów nie wykonywała rzetelnie swych obowiązków nadzorczych, w tym kontroli przewoźników i nie zwracała się o sprawdzenie stanu technicznego pojazdów do Policji czy Inspekcji Transportu Drogowego.

Podczas wykonywania kontroli P/16/071 – *Kształcenie w szkołach dla dorosłych,* NIK zleciła Podlaskiemu Kuratorowi Oświaty przeprowadzenie doraźnych kontroli w szkołach dla dorosłych w Białymstoku, Bielsku Podlaskim i w Łomży dotyczących realizacji podstaw programowych i ramowych planów nauczania oraz przestrzegania zasad oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów, przeprowadzania egzaminów, a także przestrzegania przepisów dotyczących obowiązku szkolnego oraz obowiązku nauki. W trakcie tej samej kontroli, Izba zleciła Podlaskiemu Państwowemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Sanitarnemu przeprowadzenie w szkołach kontroli doraźnych warunków higieniczno-sanitarnych panujących w tych placówkach oraz stanu wyposażenia szkół. Materiały z kontroli przeprowadzonych przez te organy wykorzystane zostały przez NIK w wystąpieniach pokontrolnych.

Dyrektor Delegatury NIK w Lublinie wystąpił do Lubelskiego Kuratora Oświaty o przeprowadzenie, w ramach kontroli P/16/092 – *Funkcjonowanie świetlic szkolnych* kontroli doraźnej organizacji prowadzenia zajęć świetlicowych oraz wyposażenia świetlic szkolnych w ośmiu publicznych szkołach podstawowych na terenie województwa lubelskiego. Kontrole doraźne w ośmiu świetlicach przeprowadziło też kuratorium rzeszowskie. Badania te, przeprowadzone przez wizytatorów wykazały, że szkoły zapewniały zajęcia świetlicowe uwzględniające potrzeby edukacyjne oraz rozwojowe dzieci i młodzieży, a także ich możliwości psychofizyczne. W protokołach pokontrolnych do pięciu dyrektorów szkół sformułowano uwagę, że diagnozowania potrzeb i zainteresowań uczniów należy dokonywać systemowo przed utworzeniem grup wychowawczych w świetlicy, a wyniki diagnozy powinny być udokumentowane.

Realizując kontrolę planową koordynowaną P/16/078 – *Dopuszczanie do obrotu suplementów diety* oraz doraźną I/16/002 – *Zapewnienie przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ochrony zbiorowych interesów konsumentów w zakresie reklamy suplementów di*ety Najwyższa Izba Kontroli współpracowała z: Narodowym Instytutem Leków, Inspekcją Handlową, Łódzkim Regionalnym Parkiem Naukowo-Technologicznym oraz biegłymi w zakresie zdrowia publicznego. Izba zleciła Narodowemu Instytutowi Leków Zakładowi Antybiotyków i Mikrobiologii wykonanie badań jakościowych – określenia grupy drobnoustrojów i badań ilościowych – określenia liczby komórek drobnoustrojów w próbkach suplementów diety z grupy probiotyków oraz Łódzkiemu Regionalnemu Parkowi Naukowo-Technologicznemu analizę jakościową pojedynczych związków z mieszaniny wieloskładnikowej wybranych próbek suplementów diety. Wojewódzkiemu Inspektoratowi Inspekcji Handlowej w Łodzi zlecono przeprowadzenie kontroli doraźnej w zakresie oznakowania i zafałszowań suplementów diety znajdujących się w obrocie handlowym lub przeznaczonych do wprowadzenia do takiego obrotu. Powołano też biegłych, którzy przedstawili opinie dotyczące wpływu stosowania suplementów diety na zdrowie człowieka, w aktualnym stanie badań zapotrzebowania na te produkty w Polsce oraz szkodliwości spożywania wybranych składników, występujących w niektórych suplementach diety.

Zlecenie kontroli organom nadzoru geodezyjnego i Państwowej Straży Pożarnej miało miejsce w kontroli doraźnej skargowej S/16/002 – *Działania organów administracji publicznej w zakresie zagospodarowania przestrzennego Inowrocławia na wybranych przykładach.* Realizując badania kontrolne NIK zleciła Kujawsko-Pomorskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego przeprowadzenie kontroli Starosty Inowrocławskiego w zakresie weryfikacji zbiorów danych lub innych materiałów przekazywanych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz nanoszenia zmian na mapach i w bazach danych. Natomiast Komendantowi Wojewódzkiemu Państwowej Straży Pożarnej w Toruniu zlecono przeprowadzenie kontroli w zakresie rozpoznania możliwości i warunków prowadzenia działań ratowniczych przez jednostki ochrony przeciwpożarowej, a także rozpoznania innych miejscowych zagrożeń wynikających z ewentualnych naruszeń przepisów przeciwpożarowych w rejonie Placu Klasztornego w Inowrocławiu, w szczególności w odniesieniu do wzajemnej lokalizacji obiektów posadowionych na działkach o nr ew. 221/1 i 432/1.

5.2. Udostępnianie informacji o wynikach kontroli przez inne organy kontroli, rewizji i inspekcji

Badania przeprowadzane przez specjalistyczne organy kontroli i inspekcji cechuje wysoki poziom merytoryczny. Korzystanie przez NIK z ich wyników pozwala na racjonalne gospodarowanie zasobami i eliminuje potrzebę powielania badań. Wyniki badań przeprowadzonych przez inne organy kontroli, inspekcji i rewizji służą jako wskazówki przy wyborze tematów

kontroli wprowadzanych do planu pracy NIK. Stanowią również materiał pomocniczy przy opracowywaniu programów kontroli, mogą być też materiałem dowodowym w prowadzonym postępowaniu kontrolnym. Informacje zawarte w sprawozdaniach z kontroli innych organów są cennym źródłem informacji o obszarach, w których występują nieprawidłowości, a kompleksowa kontrola może pokazać mechanizm zjawiska i pomóc wyeliminować jego przyczyny. W 2016 r. specjalistyczne organy kontroli i inspekcji udostępniły Najwyższej Izbie Kontroli wyniki 36 postępowań kontrolnych.

Taka forma współpracy miała miejsce m.in w kontroli P/16/028 – *Dopuszczanie pojazdów do ruchu drogowego.* W ramach tej kontroli Najwyższa Izba Kontroli korzystała z danych udostępnionych przez Transportowy Dozór Techniczny. Biegli z tej instytucji przedstawili oceny stanu stacji kontroli pojazdów, które zostały wykorzystane w dokumentach pokontrolnych NIK.

Od 2004 r. UE wprowadziła zmianę przepisów dotyczących dobrostanu zwierząt podczas transportu. Ponadto wprowadzone od 1 stycznia 2013 r. uregulowania mają m.in. na celu poprawę ochrony zwierząt podczas ich uboju poprzez ustanowienie standardowych procedur operacyjnych. Podczas kontroli P/16/043 – *Nadzór nad transportem i ubojem zwierząt gospodarskich* Izba zapoznała się z wynikami realizowanego przez Inspekcję Weterynaryjną programu „Zero tolerancji", który wykazał naruszanie dobrostanu zwierząt oraz nieprawidłowości w transporcie i uboju. NIK skorzystała także, w związku z prowadzonymi badaniami, z danych raportu Fundacji VIVA i organizacji Animals Angels dotyczących działalności targów zwierząt w Polsce.

Polska jest jedynym krajem w Europie, który przyjął plan działania na rzecz kraju wolnego od azbestu – *Program Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032*. Głównym problemem towarzyszącym jego realizacji jest zbyt wolne tempo usuwania azbestu oraz brak pełnych danych o ilości azbestu, który należy usunąć. Podczas kontroli P/15/087 – *Realizacja Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032* NIK pozyskała informacje z Powiatowej Inspekcji Pracy w Łodzi, Kielcach, Lublinie i Zielonej Górze, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Marszałka Województwa Łódzkiego, Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łodzi, Instytutu Medycyny Pracy w Łodzi, Federacji Zielonych GAJA oraz Instytutu Techniki Budowlanej w Warszawie dotyczące badanej problematyki. Zostały one wykorzystane w informacji o wynikach kontroli.

W celu zidentyfikowania problemów występujących w obszarze medycyny pracy, negatywnie wpływających na prowadzenie skutecznej kontroli wywiązywania się lekarzy profilaktyków i pracodawców z obowiązków dotyczących zapewnienia pracownikom badań profilaktycznych, Najwyższa Izba Kontroli korzystała – w kontrolach: R/16/003 – *Prowadzenie przez Małopolski Ośrodek Medycyny Pracy w Krakowie kontroli podstawowych jednostek służby medycyny pracy w zakresie wykonywania badań profilaktycznych pracowników* oraz D/16/508 – *Prowadzenie przez wojewódzkie ośrodki medycyny pracy kontroli podstawowych jednostek służby medycyny pracy w zakresie wykonywania badań profilaktycznych pracowników* – z wyników kontroli równoległych Państwowej Inspekcji Pracy przeprowadzonych u 213 pracodawców (1003 stanowiska pracy). Współpraca z PIP pozwoliła m.in. na wskazanie skutków braku odpowiednich uregulowań prawnych w systemie kontroli wywiązywania się lekarzy oraz pracodawców z nałożonych na nich obowiązków w ww. zakresie. Brak przedmiotowych unormowań zwiększa ryzyko niezapewnienia pracownikom badań lekarskich adekwatnych do zagrożeń dla ich zdrowia i życia występujących w miejscu pracy, jak również niedostarczenia pracodawcom pełnej informacji o braku lub istnieniu przeciwwskazań zdrowotnych dla pracowników do pracy na określonych stanowiskach.

5.3. Porozumienia o współpracy

Najwyższa Izba Kontroli przy realizowaniu tematów kontroli o dużym stopniu skomplikowania i zawiłości, chętnie nawiązuje kontakty z instytucjami, ośrodkami i organizacjami, będącymi w swoich specjalnościach i dziedzinach uznanymi autorytetami. Współdziałanie NIK z tymi podmiotami niejednokrotnie poprzedzone jest zawarciem stosownych dwustronnych porozumień, choć nie jest to oczywiście warunek niezbędny, by współpraca taka miała miejsce.

W ostatnich latach NIK zawarła porozumienia z Krajową Radą Regionalnych Izb Obrachunkowych, Prezesem Urzędu Zamówień Publicznych, Głównym Inspektorem Transportu Drogowego, Głównym Inspektorem Pracy, Głównym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych, Rzecznikiem Praw Dziecka, Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury, a ich głównym celem była wymiana doświadczeń i informacji, podejmowanie wspólnych kontroli bądź współudział w badaniach oraz szkolenia pracowników.

W 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli zawarła kolejne dwa porozumienia – z Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz z Bankowym Funduszem Gwarancyjnym.

Porozumienie w sprawie współpracy pomiędzy Najwyższą Izbą Kontroli a Prezesem Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów przewiduje m.in. prowadzenie konsultacji przy opracowywaniu planów pracy NIK w zakresie odnoszącym się do ustawowych kompetencji prezesa UOKiK, obustronne sygnalizowanie obszarów, w których każda ze stron porozumienia widzi potrzebę podjęcia stosownych działań oraz uzgadnianie wspólnych działań w dziedzinie ochrony konkurencji, konsumentów i zamówień publicznych. Izba i Urząd planują też podejmowanie wspólnych akcji szkoleniowych i edukacyjno-informacyjnych.

Porozumienie o współpracy i przekazywaniu informacji pomiędzy Najwyższą Izbą Kontroli a Bankowym Funduszem Gwarancyjnym początkuje współdziałanie, którego zadaniem jest podejmowanie działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego. Izba będzie dzielić się informacjami ustalonymi podczas wykonywania czynności kontrolnych, które dotyczą banków krajowych, oddziałów banków zagranicznych, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych firm inwestycyjnych. Zgodnie z zawartym porozumieniem NIK będzie przekazywała Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu informacje dotyczące zakończonych postępowań kontrolnych w bankach, firmach inwestycyjnych i kasach oszczędnościowo-kredytowych, jeżeli podczas badań ustalone zostaną okoliczności wpływające na znaczne pogorszenie sytuacji ekonomiczno-finansowej kontrolowanej instytucji.

Natomiast Bankowy Fundusz Gwarancyjny uzyskane z Izby informacje będzie wykorzystywał na potrzeby realizacji swoich ustawowych zadań, zwłaszcza do opracowywania analiz i prognoz dotyczących sektora bankowego, sektora spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych i sektora firm inwestycyjnych lub poszczególnych podmiotów objętych systemem gwarantowania oraz firm inwestycyjnych.

W 2016 r. w ramach współpracy z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury, Delegatury NIK w Białymstoku, Kielcach i Krakowie przyjęły na praktyki 26 aplikantów prokuratorskich. Praktyki realizowano według ustalonego programu zajęć teoretycznych i praktycznych pod nadzorem opiekunów z Delegatur NIK. Z kolei przedstawiciele NIK wzięli udział w szkoleniu dla opiekunów praktyk, zorganizowanym przez KSSiP w Krakowie. Natomiast w Delegaturze NIK w Lublinie w praktykach studenckich, oprócz słuchaczy Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, uczestniczyli również studenci Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.

W ramach bieżącej realizacji porozumienia zawartego w dniu 18 lutego 2002 r. pomiędzy NIK a Krajową Radą Regionalnych Izb Obrachunkowych, Delegatura NIK w Kielcach w 2016 r. wymieniała z kielecką Regionalną Izbą Obrachunkową informacje o planowanych kontrolach w jednostkach samorządu terytorialnego, co pozwalało na eliminowanie przypadków jednoczesnego prowadzenia kontroli przez NIK oraz RIO. Ponadto, uzyskiwane z RIO informacje o danych zawartych w sprawozdaniach o dochodach i wydatkach budżetowych wykorzystywane były przy typowaniu jednostek samorządu terytorialnego w ramach poszczególnych tematów kontrolnych, zwłaszcza w zakresie realizacji kontroli wykonania budżetu państwa. Z Regionalną Izbą Obrachunkową w Krakowie, a także z Małopolskim Oddziałem Wojewódzkim NFZ, Okręgowym Inspektoratem Pracy i Wojewódzkim Urzędem Statystycznym w 2016 r. na bieżąco współpracowała krakowska Delegatura NIK, a głównymi obszarami tego współdziałania było w pierwszym rzędzie pozyskiwanie informacji przydatnych do przygotowywania i prowadzenia kontroli, konsultacje w zakresie typowania jednostek do kontroli oraz organizowanie szkoleń.

6. Współpraca ze środowiskami naukowymi i akademickimi

Najwyższa Izba Kontroli utrzymuje stałą współpracę ze środowiskami naukowymi i akademickimi. Zapewnia sobie w ten sposób możliwość konsultacji i uzyskania merytorycznych, fachowych uwag w sferze jej zainteresowań kontrolnych. NIK systematycznie korzysta z wiedzy i doświadczenia wybitnych specjalistów z różnych dziedzin nauki, zwłaszcza podczas paneli ekspertów organizowanych w celu optymalnego przygotowania programów kontroli[5]. Izba oferuje również swoją wiedzę i doświadczenia do wykorzystania przez uczelnie w pracy naukowej, dydaktycznej i kształceniu studentów.

Delegatura NIK w Katowicach wspólnie z Katedrą Rachunkowości Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach uczestniczyła w przygotowaniu konferencji naukowej pt. „Standardy rachunkowości jednostek sektora finansów publicznych – wyzwania dla praktyki". Konferencja odbyła się 7 kwietnia 2016 r., a jej celem była wymiana poglądów i doświadczeń różnych ośrodków akademickich oraz przedstawicieli jednostek sektora finansów publicznych. Zakres tematyczny konferencji obejmował: regulacje normatywne w zakresie rachunkowości jednostek sektora finansów publicznych, harmonizację

[5] Panele ekspertów zostały omówione w Rozdziale IV Sprawozdania – Działalność kontrolna.

standardów rachunkowości sektora publicznego w Europie, proces implementacji międzynarodowych standardów rachunkowości sektora publicznego w świecie, polityka rachunkowości a prawo finansów publicznych. W grudniu 2016 r. ukazała się publikacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach „Standardy rachunkowości jednostek sektora finansów publicznych – wyzwania dla praktyki", poświęcona problematyce omawianej na konferencji. Partnerem publikacji jest Najwyższa Izba Kontroli.

W ogólnopolskiej konferencji naukowej, zorganizowanej w czerwcu 2016 r. przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych oraz Uniwersytet Łódzki, wykład poświęcony nowelizacji prawa i ujednoliceniu zasad udostępniania i odmowy udostępniania informacji publicznej, w zakresie związanym z kontrolą i audytem, wygłosił Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski. Wyeksponował w nim brak spójnych rozwiązań niezbędnych do udostępniania informacji publicznej w toku i po zakończeniu kontroli czy audytu.

Przedstawicie NIK uczestniczyli także w dorocznym (58.) zjeździe Katedr Prawa Konstytucyjnego w Zamościu. W zjeździe udział wzięli wybitni konstytucjonaliści z całego kraju, przedstawiciele administracji rządowej oraz parlamentarzyści.

ROZDZIAŁ III

Współpraca NIK z partnerami zagranicznymi

1. Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAI
2. Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI
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

Współpraca Najwyższej Izby Kontroli z najwyższymi organami kontroli (NOK) innych krajów oraz aktywna działalność na forum organizacji międzynarodowych sprzyjają wymianie wiedzy i doświadczeń, co z kolei przekłada się na efektywność kontroli NIK. W 2016 r. aktywność Izby w zakresie współpracy międzynarodowej wiązała się szczególnie z dwoma obszarami: audytem zewnętrznym organizacji międzynarodowych m.in.: Rady Europy, Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN) oraz udzielaniem wsparcia rozwojowego innym najwyższym organom kontroli, przede wszystkim z krajów stowarzyszonych z Unią Europejską.

Podobnie jak w poprzednich latach, w 2016 r. NIK aktywnie działała na forum międzynarodowych organizacji zrzeszających najwyższe organy kontrolne: Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI), Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI) oraz Komitetu Kontaktowego prezesów NOK państw UE i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. NIK jest członkiem Zarządu INTOSAI, uczestniczy w posiedzeniach Zarządu EUROSAI, kierowała także pracami nad aktualizacją Kodeksu Etyki INTOSAI, zakończonymi w grudniu 2016 r. decyzją o zatwierdzeniu Kodeksu.

Na arenie międzynarodowej Najwyższa Izba Kontroli jest ceniona za profesjonalizm oraz jest postrzegana jako solidny i godny zaufania partner. Wyrazem tego jest udział Izby w projektach współpracy bliźniaczej, których celem jest umacnianie i rozwój instytucjonalny organów kontroli państw kandydujących i potencjalnie kandydujących do Unii Europejskiej. W 2016 r. zakończył się projekt współpracy bliźniaczej dla NOK Gruzji oraz rozpoczął się projekt współpracy bliźniaczej dla NOK Albanii. Ponadto NIK blisko współpracuje z NOK Ukrainy – m.in. poprzez organizowanie szkoleń dla kontrolerów z Ukrainy w zakresie kontroli funduszy unijnych, zwalczania korupcji oraz badania finansów publicznych. NIK przekazuje również doświadczenia ukraińskim urzędnikom, zwłaszcza w zakresie relacji między administracją rządową a samorządową.

1. Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAI

Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli[1] EUROSAI jest regionalną organizacją INTOSAI, zrzeszającą najwyższe organy kontroli z 49 krajów oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy. Celem działań organizacji jest wzmocnienie kontroli państwowej w Europie poprzez promocję współpracy, wymianę wiedzy i dobrych praktyk, a także wzajemne wspieranie członków organizacji w profesjonalnym i skutecznym sprawowaniu przez nich mandatów i w ten sposób przyczynienie się do dobrego zarządzania środkami publicznymi. W 2016 r. NIK kontynuowała swoje zaangażowanie w pracach poszczególnych struktur organizacji, a także uczestniczyła w inicjatywach i wspólnych projektach.

Z racji pełnionej funkcji członka Zarządu INTOSAI, NIK uczestniczyła w 44. posiedzeniu Zarządu EUROSAI, które odbyło się w czerwcu 2016 r. w Luksemburgu. Podczas posiedzenia zaprezentowano działania podejmowane przez poszczególne grupy robocze i zadaniowe, a także zespoły ds. realizacji Planu Strategicznego EUROSAI. Przedstawiciel NIK, jako przewodniczący grupy, zaprezentował działalność grupy roboczej EUROSAI ds. technologii informatycznych. Głównym punktem dyskusji podjętej w czasie posiedzenia była przyszłość EUROSAI i sposób zapewnienia jeszcze bardziej efektywnego wsparcia dla NOK członkowskich. Dyskusja jest kontynuacją procesu oceny działalności i funkcjonowania EUROSAI, w który jest zaangażowana NIK.

W ramach EUROSAI funkcjonują grupy robocze i zadaniowe związane z wybranymi obszarami lub aspektami kontroli państwowej. W ich ramach podejmowane są inicjatywy mające na celu wymianę wiedzy i doświadczeń, a także wspólnego wypracowywania elementów metodyki kontroli specyficznych dla danej tematyki. NIK jest zaangażowana w prace Grupy Roboczej ds. Technologii Informatycznych, Grupy Roboczej ds. Kontroli Środowiskowych oraz Grupy Roboczej ds. Kontroli Wykorzystania Funduszy na rzecz Katastrof i Klęsk Żywiołowych, a także Grupy Zadaniowej ds. Kontroli i Etyki.

NIK w ramach przewodnictwa Grupie Roboczej ds. Systemów Informatycznych (ITWG)[2] prowadzi Sekretariat tej grupy. W czerwcu 2016 r. Sekretariat współorganizował doroczne spotkanie ITWG w Pradze. To cykliczne spotkanie służyło głównie podsumowaniu rocznych prac w ramach podgrup projektowych, których celem jest m.in. samoocena NOK w zakresie prowadzenia kontroli w obszarze IT (*ITSelf Assessment*), samoocena narzędzi informatycznych wykorzystywanych przez NOK (*IT Audit Self Assessment*), rozwijanie analitycznej internetowej bazy raportów z kontroli (*The CUBE*).

1 Ang. *European Organisation of Supreme Audit Institutions.*
2 Ang. *IT Working Group.*

Na spotkaniu zadecydowano o uruchomieniu nowej podgrupy koordynującej kontrole równoległe w obszarze IT, której liderem został NOK Holandii. Przedstawiono również nową stronę internetową grupy, stworzoną i administrowaną przez NIK. Spotkanie było także okazją do zarysowania wizji prac grupy na lata 2017-2023. W październiku 2016 r. w delegaturze NIK we Wrocławiu zorganizowano spotkanie podgrupy The CUBE, gdzie kontrolerzy z Estonii, Łotwy, Gruzji oraz NIK pracowali nad rozwijaniem nowych funkcjonalności bazy.

Zadaniem Grupy Roboczej ds. Kontroli Środowiskowych (WGEA)[3] jest współpraca w obszarze międzynarodowych i krajowych kontroli zarządzania zasobami naturalnymi i ochrony środowiska. Grupa m.in. prowadzi powszechnie dostępną bazę kontroli środowiskowych przeprowadzonych w Europie, a także wydaje biuletyn informacyjny. NIK prezentuje swoje doświadczenia zarówno na łamach biuletynu, jak i regularnie przekazuje informacje nt. swoich kontroli.

W kwietniu 2016 r. w Tallinie odbyło się seminarium poświęcone zarządzaniu odpadami. Omawiano systemy zarządzania odpadami w poszczególnych krajach. Przedstawiciel NIK omówił sposób finansowania systemu gospodarki odpadami w Polsce. Wśród zagadnień, które wzbudziły najszersze zainteresowanie, była kwestia wiarygodności krajowych danych statystycznych dotyczących odpadów i możliwości opartej na nich wiarygodnej analizy.

Kolejne seminarium, połączone z dorocznym spotkaniem grupy, odbyło się we wrześniu 2016 r. w Skopje. Tematem seminarium szkoleniowego była kontrola zrównoważonego rozwoju i odniesienie w działalności kontrolnej NOK do uchwalonych przez ONZ Celów Zrównoważonego Rozwoju (SDG)[4] na lata 2015-2030. Przedstawiciel NIK zaprezentował kontrolę na temat zamykania i rekultywacji składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych. Natomiast spotkanie grupy zostało poświęcone kontroli rynkowych instrumentów finansowych związanych z ochroną środowiska oraz zastosowaniu standardów ISSAI dotyczących kontroli środowiskowych. W czasie spotkania odbyło się także posiedzenie Komitetu Sterującego Grupy, którego NIK jest członkiem. Dyskusja w czasie posiedzenia dotyczyła m.in. inicjatyw kontroli równoległych, a także stworzenia nowych form wymiany informacji i doświadczeń.

W kwietniu 2016 r. w Baku odbyło się seminarium Grupy Roboczej EUROSAI ds. Wykorzystania Funduszy na Rzecz Katastrof i Klęsk Żywiołowych (WGAFADC)[5], w którym także uczestniczył przedstawiciel NIK. Wydarzenie poświęcone było dostosowywaniu procedur kontrolnych do podwyższonego ryzyka korupcji w sytuacjach nadzwyczajnych, będących następstwem katastrof oraz wykorzystaniu informacji geoprzestrzennnych w kontroli zarządzania kryzysowego i pomocy przeznaczonej na eliminację skutków katastrof. Seminarium połączono ze spotkaniem grupy, podczas którego przedstawiciele NOK uzgodnili dalsze działania na rzecz rozwoju metodologii kontroli funduszy przeznaczonych na usuwanie skutków klęsk żywiołowych i katastrof.

Na przełomie lutego i marca 2016 r. odbył się cykl siedmiu sesji seminarium Grupy Zadaniowej EUROSAI ds. Kontroli i Etyki (TFAE)[6]. Sesje zostały zorganizowane w formie wideokonferencji. Głównym zadaniem grupy jest promocja standardów etycznych zarówno w najwyższych organach kontroli, jak i innych organizacjach publicznych. Jest ono realizowane poprzez przygotowanie i promocję studiów porównawczych, wspieranie prac nad przygotowaniem wytycznych i innych narzędzi oraz ich upowszechnianie. Seminarium przeprowadzono w odpowiedzi na coraz częściej zgłaszane postulaty międzynarodowej społeczności kontrolerów o stworzenie wskazówek, jak prowadzić audyt standardów etycznych w publicznych instytucjach. W czasie seminarium uczestnicy zaprezentowali doświadczenia z kontroli, w których zetknęli się z tym zagadnieniem. Przedstawiciele NIK poprowadzili dyskusję, w czasie której uzgodniono założenia dla wytycznych do kontroli standardów etycznych w publicznych instytucjach.

Natomiast doroczne spotkanie tej grupy odbyło się w maju 2016 r. w Madrycie. Dyskutowano m.in. na temat metodyki kontroli kwestii etycznych zastosowanych w europejskich NOK, a także możliwości ich szerszego wdrożenia. Kluczowa dyskusja spotkania dotyczyła projektu europejskich wytycznych dotyczących prowadzenia kontroli w obszarze etyki, które zostaną opracowane przez grupę.

Przedstawiciele NIK uczestniczyli również w seminarium EUROSAI poświęconym kontroli jednostek samorządowych, które odbyło się we wrześniu 2016 r. w Wilnie.

[3] Ang. *Working Group on Environmental Auditing.*
[4] Ang. *Sustainable Development Goals.*
[5] Ang. *Working Group on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes.*
[6] Ang. *Task Force on Audit and Ethics.*

W 2016 r. przedstawiciele NIK kontynuowali prace w ramach projektów i inicjatyw poświęconych realizacji poszczególnych zadań planu strategicznego EUROSAI na lata 2011-2017, m.in. przy budowie infrastruktury wspierającej wymianę wiedzy, tj. rozbudowie baz danych, uzgodnieniu możliwości współfinansowania z budżetu EUROSAI działań międzynarodowych, podejmowanych przez najwyższe organy kontroli. Ponadto, ze względu na zbliżające się zakończenie obowiązywania obecnego planu[7], w 2016 r. trwały prace nad przygotowaniem kolejnego.

2. Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI

Istotnym obszarem współpracy międzynarodowej NIK jest Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli, czyli INTOSAI. W grudniu 2016 r. w Abu Dhabi odbył się XXII Kongres INTOSAI. Kongresy INTOSAI to organizowane co trzy lata zgromadzenia wszystkich członków tej organizacji.

Na Kongresie w 2016 r. NIK zaprezentowała ostateczną wersję Kodeksu Etyki INTOSAI, pracami nad którym kierowała w latach 2014-2016. Kodeks Etyki został przyjęty przez Kongres. Przedstawiciele NIK wzięli także aktywny udział w dyskusjach w ramach sesji tematycznych Kongresu, poświęconych następującym zagadnieniom: (1) *Cele zrównoważonego rozwoju. Jak INTOSAI może przyczynić się do realizacji Agendy 2030 dla zrównoważonego rozwoju, w tym dobrego zarządzania i umocnienia walki z korupcją?* oraz (2) *Profesjonalizacja. Jak promować wiarygodność INTOSAI w celu wzrostu jej znaczenia jako organizacji międzynarodowej?* Podczas dyskusji w ramach pierwszego tematu, NIK zaprezentowała narzędzie do analizy raportów z kontroli tzw. CUBE, aby umożliwić wykorzystanie go do badania wyników kontroli realizacji celów Agendy ONZ 2030. W ramach drugiego tematu przedstawiciele NIK pełnili rolę sprawozdawcy, a materiał przygotowany przez nich na podstawie wyników dyskusji został włączony do dokumentu końcowego Kongresu pt. *Deklaracja z Abu Dhabi*. Na sesjach ogólnych Kongresu odbyły się prezentacje raportów z działalności poszczególnych struktur INTOSAI. NIK przedstawiła raport końcowy dotyczący projektu aktualizacji Kodeksu Etyki INTOSAI oraz raport z działalności Podkomisji INTOSAI ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej, w której sprawuje przewodnictwo.

Zarząd INTOSAI, którego członkiem NIK jest od 2013 r.[8], spotkał się na 68. Posiedzeniu, zorganizowanym tuż przed Kongresem. Podczas posiedzenia Zarządu przyjęto raporty z działalności poszczególnych struktur INTOSAI, nowy Plan Strategiczny organizacji na lata 2017-2022 oraz zaktualizowaną wersję Statutu INTOSAI. Podjęto także decyzję o przyjęciu dwóch nowych członków INTOSAI: NOK Palestyny i Seszeli. W ten sposób liczba członków organizacji wzrosła do 194. Zarząd zatwierdził również dokumenty INTOSAI, w tym Kodeks Etyki wypracowany pod kierownictwem NIK oraz wytyczne nt. dobrego zarządzania aktywami publicznymi, przygotowane przez zespół działający w ramach grupy roboczej INTOSAI ds. walki z korupcją i praniem brudnych pieniędzy, również kierowany przez ekspertów NIK.

Działalność NIK w strukturach INTOSAI

Zgodnie z planem strategicznym, INTOSAI ma do wypełnienia cztery główne cele strategiczne: (1) opracowanie standardów dla NOK, (2) rozwój instytucjonalny NOK, (3) wymianę wiedzy oraz (4) stworzenie wzorcowej organizacji międzynarodowej. Do realizacji każdego z celów powołane zostały komisje. Komisje składają się z podkomisji lub grup roboczych oraz grup zadaniowych i projektowych.

Najwyższa Izba Kontroli ma przedstawicieli w trzech komisjach merytorycznych: Komisji INTOSAI ds. Standardów – PSC[9], Komisji ds. Rozwoju Instytucjonalnego – CBC[10] i Komisji ds. Wymiany Wiedzy – KSC[11]. Zadaniem PSC jest m.in. opracowywanie standardów dla poszczególnych typów kontroli. W ramach PSC NIK sprawuje przewodnictwo w Podkomisji ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej[12]. Z racji przewodniczenia podkomisji, NIK jest również członkiem Komitetu Sterującego PSC, który podejmuje decyzje wiążące dla całej komisji.

---

7 *Plan Strategiczny EUROSAI na lata 2011-2017* powstał w czasie Prezydencji NIK w EUROSAI; NIK przewodniczyła pracom zespołu przygotowującego plan i zobowiązała się do aktywnego udziału w jego realizacji.

8 Kadencja w Zarządzie trwa sześć lat, z możliwością reelekcji na kolejne sześć.

9 PSC (ang. *Professional Standards Committee).*

10 CBC (ang. *Capacity Building Committee).*

11 KSC (ang. *Knowledge Sharing Committee).*

12 Ang. *Subcommittee on Internal Control Standards.*

W 2016 r. trwały prace nad Kodeksem Etyki INTOSAI. Założenia nowej wersji Kodeksu Etyki były omawiane na seminarium zorganizowanym przez NOK Węgier w lutym 2016 r. oraz na konferencji poświęconej inicjatywom dotyczącym kwestii etycznych, wypracowanym przez NOK w Budapeszcie. Celem konferencji było zintegrowanie wysiłków oraz uniknięcie wzajemnego nakładania się poszczególnych inicjatyw. W swojej prezentacji przedstawiciel NIK skupił się na obowiązkach NOK w obszarze etyki, zwłaszcza na budowaniu kultury i infrastruktury etycznej w ramach organizacji. Przedstawiciele NIK wzięli także udział w moderowaniu interaktywnej sesji dotyczącej potrzeb poszczególnych NOK we wdrażaniu Kodeksu Etyki, podczas której dzielono się doświadczeniami i dobrymi praktykami, oraz identyfikowano obszary, w których konieczne jest wypracowanie wytycznych lub wskazówek wdrażania – na poziomie regionalnym lub krajowym.

Kierowany przez NIK międzynarodowy zespół ds. aktualizacji Kodeksu Etyki INTOSAI, czyli ISSAI 30, spotkał się w marcu 2016 r. w Krakowie w celu przeanalizowania uwag, które wpłynęły do projektu Kodeksu podczas tzw. okresu opiniowania (ang. *Exposure*). Po szczegółowej analizie uwzględniono część z ok. 300 uwag nadesłanych przez NOK oraz organizacje partnerskie INTOSAI.

W maju 2016 r. Komitet Sterujący PSC spotkał się na dorocznym posiedzeniu w Kopenhadze. Podczas spotkania zatwierdzono zaktualizowaną wersję Kodeksu Etyki, która została następnie zatwierdzona przez Zarząd i Kongres INTOSAI w grudniu 2016 r. Podczas posiedzenia Komitetu Sterującego omówiono także proponowane zmiany w strukturze dokumentów wypracowywanych przez PSC i całą INTOSAI, oraz planowane reformy dotyczące samego procesu stanowienia standardów, wynikające z powołania nowego ciała – wspólnego forum ekspertów, które przejmie część obowiązków pełnionych obecnie przez komitety sterujące trzech komisji merytorycznych INTOSAI (PSC, CBC i KSC). Ze zmian tych wyniknie także nowa pozycja i rola kierowanej przez Izbę podkomisji ds. standardów kontroli wewnętrznej, której dotychczasowym zadaniem było opracowywanie wytycznych dla administracji publicznej.

W ramach prac nad ustanawianiem standardów, INTOSAI prowadzi współpracę z Instytutem Audytorów Wewnętrznych[13] – IIA. W latach 2011-2015 przedstawiciel NIK był z ramienia INTOSAI członkiem Rady ds. Międzynarodowych Standardów Audytu Wewnętrznego przy IIA, czyli IIASB[14], zaś od 2016 r. jest członkiem Rady Nadzoru nad Międzynarodowymi Standardami Praktyki Zawodowej Audytorów Wewnętrznych, czyli IPPFOC[15]. Jest to organ zajmujący się oceną i doradztwem w zakresie zgodności z procedurami właściwymi dla wypracowywania standardów i wytycznych dla audytu wewnętrznego. Członkami IPPFOC, oprócz przedstawicieli IIA i reprezentowanej przez NIK INTOSAI, są także m.in. eksperci z Banku Światowego, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i Międzynarodowej Federacji Księgowych (IFAC).

NIK jest także zaangażowana w prace pozostałych komisji INTOSAI. Przedstawiciel NIK aktywnie działa w podkomisji zajmującej się przeglądami partnerskimi[16], która jest jedną ze struktur Komisji ds. Rozwoju Instytucjonalnego. W 2016 r. na Kongresie INTOSAI zostały zatwierdzone zaktualizowane wytyczne dotyczących przeglądów partnerskich, czyli ISSAI 5600, zawierające także aneks z obszarami przeglądów i pytaniami przeglądowymi.

W ramach trzeciej komisji INTOSAI – Komisji ds. Wymiany Wiedzy, NIK jest członkiem następujących struktur: Grupy Roboczej ds. Kontroli Informatycznych (WGITA[17]), Grupy Roboczej ds. Kontroli Środowiska (WGEA[18]), Grupy Roboczej ds. Walki z Korupcją i Praniem Pieniędzy (WGFACML[19]), Grupy Roboczej ds. Kluczowych Wskaźników Krajowych (WGKNI[20]), Grupy Roboczej ds. Oceny Skuteczności Programów Publicznych[21] oraz Grupy Roboczej ds. Modernizacji Finansowej i Reformy Regulatorów[22].

W 2016 r. Grupa Robocza INTOSAI ds. Kontroli Informatycznych (WGITA) spotkała się w kwietniu w Brasilii. Jednym z tematów omawianych na spotkaniu był dokument ISSAI 5300, czyli pierwszy w INTOSAI zbiór wytycznych nt. kontroli informatycznej wypracowany przez grupę, przy aktywnym udziale przedstawiciela NIK. Kilka miesięcy później dokument został zatwierdzony na Kongresie INTOSAI w Abu Dhabi. Na spotkaniu omówiono także inne projekty realizowane przez grupę, m.in. projekt *IT Governance*, który obejmuje m.in. techniki audytu oraz projekt poświęcony wykorzystaniu eksploracji danych (*data mining*) w badaniu oszustw. Przedstawiciel NIK omówił postępy prac nad aktualizacją *Podręcznika kontroli informatycznej,* prowadzonej przez zespół złożony z członków WGITA i przedstawicieli Inicjatywy INTOSAI

13 Ang. *Institute of Internal Auditors.*
14 IIASB (ang. *International Internal Audit Standards Board)* – organ Instytutu Audytorów Wewnętrznych (IIA) zajmujący się promowaniem i aktualizacją Międzynarodowych Standardów Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego.
15 International Professional Practices Framework Oversight Council.
16 Ang. *Subcommittee on Peer Reviews.*
17 Ang. *Working Group on IT Audit.*
18 Ang. *Working Group on Environmental Auditing.*
19 Ang. *Working Group on the Fight Against Corruption and Money Laundering.*
20 Ang. *Working Group on Key National Indicators.*
21 Ang. *Working Group on Programme Evaluation.*
22 Ang. *Working Group on Financial Modernisation and Regulatory Reform.*

ds. Rozwoju (IDI)[23]. Pierwsza wersja *Podręcznika kontroli informatycznej*, przeznaczonego dla pracowników najwyższych organów kontroli, została wypracowana w 2013 r. Jednym z jej autorów jest ekspert NIK, który kierował także zespołem trenerów w czasie przeprowadzonego w 2015 r. kursu on-line dla 118 uczestników z 41 krajów.

W 2016 r. NIK kontynuowała swoją aktywną działalność na forum Grupy Roboczej ds. Walki z Korupcją i Praniem Pieniędzy – WGFACML. W ramach tej grupy NIK kierowała pracami podgrupy utworzonej do przygotowania wytycznych nt. poprawy zarządzania aktywami publicznymi – INTOSAI GOV 9160, które zostały zatwierdzone przez Kongres w grudniu 2016 r. Eksperci NIK uczestniczyli także w pracach nad standardem ISSAI 5700 dotyczącym kontroli zapobiegania korupcji w agencjach rządowych, także zatwierdzonym przez Kongres. Spotkanie poświęcone wypracowaniu ostatecznej wersji tego dokumentu, z udziałem delegatów z NOK Niemiec i NIK odbyło się w lipcu 2016 r. w Zielonej Górze.

Grupa robocza ds. walki z korupcją spotkała się na 10. dorocznym posiedzeniu we wrześniu 2016 r. w Bonn, gdzie zatwierdzono wyżej wspomniane wytyczne nt. zarządzania aktywami publicznymi i zapobiegania korupcji. W ciągu najbliższych lat przedstawiciele NIK będą kierować zespołem odpowiedzialnym za przygotowanie wytycznych nt. walki z praniem pieniędzy oraz współkierować zespołem zajmującym się wytycznymi nt. wykrywania korupcji w sferze zamówień publicznych.

W październiku 2016 r. w Dżakarcie odbyło się spotkanie grupy roboczej ds. kontroli środowiskowych. Grupa spotkała się, aby omówić rolę międzynarodowej społeczności kontrolerów środków publicznych w monitorowaniu realizacji celów zrównoważonego rozwoju, w szczególności tych odnoszących się do ochrony środowiska naturalnego. Na tym spotkaniu przedstawiciel NIK zaprezentował rolę kontroli międzynarodowych w skutecznym zarządzaniu środowiskiem naturalnym i jego ochroną.

3. Komitet Kontaktowy prezesów najwyższych organów kontroli państw UE i ETO

Komitet Kontaktowy stanowi zgromadzenie prezesów najwyższych organów kontroli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO), które ma na celu ułatwienie im współdziałania i wymiany wiedzy oraz doświadczeń na temat kontroli środków unijnych oraz innych kwestii związanych z Unią Europejską. Działalność Komitetu (KK) wspomagana jest przez stałych przedstawicieli NOK państw członkowskich UE (tzw. łączników), którzy przygotowują propozycje tematów i projekty dokumentów, jakie mają być przedmiotem obrad Komitetu, oraz przez grupy robocze złożone z ekspertów reprezentujących zainteresowane organy kontroli. Najwyższa Izba Kontroli aktywnie uczestniczy w zebraniach Komitetu, bierze też udział w pracach łączników oraz grup roboczych (ds. funduszy strukturalnych, ds. VAT), grupy zadaniowej ds. europejskich standardów rachunkowości sektora publicznego oraz sieci współpracy (ds. kontroli polityki fiskalnej, ds. wzmocnienia współpracy między NOK w dziedzinie niezależnych ocen w sprawozdaniach przedkładanych krajowym parlamentom).

Zebranie Komitetu Kontaktowego

Główną częścią dorocznego zebrania Komitetu, które odbyło się w październiku 2016 r. w Bratysławie, było seminarium nt. polityki energetycznej i klimatycznej UE. Wszystkie NOK UE podejmują kontrole w tym obszarze, choć na różną skalę. Na przykład Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła od 2010 r. ponad 50 takich kontroli (podobnie NOK Austrii, Danii, Francji, Holandii, Słowacji, Wielkiej Brytanii), podczas gdy niektóre NOK przeprowadziły w tym okresie tylko jedną lub kilka. Na zebraniu Komitetu zaprezentowano bliżej kilka kontroli, m.in. dotyczących integracji europejskiego rynku energii (Francja), stabilności przesyłu energii (Szwecja), wdrażania polityki energetycznej w kontekście bezpieczeństwa energetycznego (Polska), realizacji dyrektywy UE dot. wydajności energetycznej (Dania), wyzwań związanych z transformacją energetyczną (Niemcy), oszczędności energetycznej (Czechy), realizacji programu wydajnej energii w administracji publicznej (Portugalia). Przedstawiciel ETO omówił prace nad przygotowaniem przeglądu horyzontalnego dot. realizacji strategii UE w dziedzinie energii i klimatu.

Przyjęto dokument *Wnioski z seminarium zebrania KK*. Komitet Kontaktowy uznał, że kontrolerzy publiczni mogą wnieść wkład w zrealizowanie strategii energetycznej i klimatycznej UE, w tym jej celów zamierzonych do osiągnięcia do 2020 i 2030 r., i wstępnie do 2050 r., oraz uzgodnień w sprawie zmian klimatu, przyjętych na Konferencji Narodów

[23] Ang. *INTOSAI Development Initiative*. IDI jest agendą INTOSAI zajmującą się rozwojem instytucjonalnym. Jest to organizacja non-profit, której siedziba znajduje się w Oslo.

Zjednoczonych w Paryżu, w grudniu 2015 r. Znaczenie tych kwestii dla UE i jej państw członkowskich uzasadnia ich kontrolowanie przez NOK UE. Równocześnie kompleksowy i ponadnarodowy charakter owej problematyki sprawia, że skuteczne zajęcie się nią tworzy potrzebę skoordynowanego działania – z jednej strony administracji publicznej państw członkowskich i instytucji unijnych, z drugiej – krajowych NOK i ETO. Stwierdzono, że choć wiele NOK przeprowadziło znaczną liczbę kontroli dotyczących efektywności energetycznej, odnawialnych źródeł energii i bezpieczeństwa energetycznego i tematy te są nadal podejmowane, to dodatkowo warto zachęcić do przeprowadzania kontroli związanych z innowacjami w dziedzinie energii, integracji europejskich rynków energetycznych, pomiaru i monitorowania, a także do przedstawiania sprawozdań z emisji gazów cieplarnianych oraz adaptacji gospodarki do zmian klimatu.

Najwyższa Izba Kontroli przekazała informację pisemną o pracach dotyczących możliwości wyrażenia przez Komitet Kontaktowy poparcia dla najwyższych organów kontroli Gruzji, Mołdawii i Ukrainy (kraje stowarzyszone z UE) na rzecz wzmocnienia ich pozycji w swoich krajach, a także przekazywania im doświadczeń związanych z kontrolą wykorzystania środków unijnych. Prace nad przygotowaniem projektu stanowiska KK prowadziła głównie NIK, przy współdziałaniu z NOK Rumunii, Łotwy, Słowacji i ETO. Sporządzono analizę prawną wskazującą, że w umowach o stowarzyszeniu Gruzji, Mołdawii i Ukrainy z Unią Europejską UE państwa członkowskie wyraźnie zobowiązały się do wzmocnienia mechanizmów rozliczalności i kontroli w stowarzyszonych krajach. Przeprowadzono konsultacje w Komisji Europejskiej (DG ds. Rozszerzenia), z których wynikało, że UE uznaje rozwój instytucjonalny krajów stowarzyszonych za ważny element swej polityki oraz popiera działania instytucji unijnych i państw członkowskich w tym kierunku. Zebrano informacje o pomocy zagranicznej otrzymanej przez NOK Gruzji, Mołdawii i Ukrainy o dotychczasowych ich kontaktach z NOK UE i formach możliwej dalszej współpracy, które te trzy NOK uważają za szczególnie istotne, a także o instrumentach pomocy UE, ukierunkowanych na udzielanie wsparcia organom władzy publicznej. Przeprowadzono także konsultacje z siecią współpracy NOK krajów kandydujących i potencjalnie kandydujących do UE[24]. Na podstawie tych danych NIK opracowała projekt sprawozdania, z propozycją wyrażenia przez Komitet Kontaktowy poparcia dla działań NOK Mołdawii, Gruzji i Ukrainy na rzecz umocnienia ich charakteru jako nowoczesnych i odpowiednio działających najwyższych organów kontroli. Większość NOK uznała jednak propozycję NIK za przedwczesną, zwłaszcza wobec trudności z ratyfikacją umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą, a zdaniem części NOK – także za wykraczającą poza mandat KK.

Prace grup roboczych

Działalność Komitetu Kontaktowego to przede wszystkim praca jego grup roboczych, które zajmują się ogólnymi lub szczegółowymi zagadnieniami kontroli środków UE lub innymi kwestiami będącymi przedmiotem zainteresowania NOK. Pod ogólną nazwą „grupy robocze" rozumie się także grupy zadaniowe i sieci współpracy.

Grupa robocza ds. funduszy strukturalnych (przewodnictwo: NOK Niemiec) powstała w 2000 r. dla prowadzenia kontroli koordynowanych dotyczących zarządzania i wykorzystania funduszy strukturalnych w państwach członkowskich. Obecnie zadaniem grupy jest przeprowadzenie kolejnej – siódmej – takiej kontroli, dotyczącej roli funduszy strukturalnych w realizacji strategii „Europa 2020" w obszarze edukacji i/lub zatrudnienia. W lutym 2016 r. grupa przyjęła wspólny program kontroli, ukierunkowujący przeprowadzanie kontroli przez 11 NOK – członków grupy, w tym NIK. Raporty krajowe będą podstawą projektu raportu zbiorczego, który po zaaprobowaniu przez grupę ma zostać przedstawiony na zebraniu KK w październiku 2017 r.

Grupa robocza ds. VAT (przewodnictwo rotacyjne; od kwietnia 2015 r. NOK Włoch) stanowi forum wymiany doświadczeń i informacji dotyczących funkcjonowania systemu podatku VAT, zwłaszcza w zakresie zmian unormowań prawnych i praktyki, współpracy administracyjnej państw członkowskich, szacowania rozmiarów zjawiska niepłacenia podatku VAT z powodu oszustw, oceny skuteczności działań przeciwdziałających tym oszustwom. Ostatnio przygotowano projekt raportu w sprawie mechanizmu odwrotnego obciążenia, zapoznano się z wynikami przeprowadzonej przez NOK Austrii, Niemiec i Węgier kontroli funkcjonowania EUROFISC (unijnej zdecentralizowanej sieci współpracy w sprawie podatku VAT). Celem grupy jest także wspieranie przeprowadzania kontroli dotyczących podatku VAT przez NOK UE: rozpoczęto opracowywanie wspólnego podejścia do kontroli kupna/sprzedaży produktów i usług przez systemy elektroniczne (e-handel).

[24] KK stosuje przyjęte w UE nazewnictwo, zgodnie z którym „kraje kandydujące" to tylko te kraje, którym status kandydata przyznała Komisja Europejska, natomiast inne kraje kandydujące – także po spełnieniu pewnych warunków – mogą być określane jako „kraje potencjalnie kandydujące".

Wspólna grupa robocza ds. współpracy z NOK krajów kandydujących i potencjalnie kandydujących do UE (przewodnictwo: NOK Rumunii i Szwecji) wspomaga sieć współpracy tych NOK pod względem merytorycznym i organizacyjnym. Pomoc jest udzielana głównie przez ETO, SIGMA i NOK Szwecji. W 2016 r. rozpoczęto przeprowadzanie – jako kontroli równoległej, obejmującej członków sieci, koordynowanej przez NOK Szwecji i ETO – kontroli wykonania zadań w kilku obszarach, wybranych przez uczestniczące NOK. Zorganizowano w tym celu cykl seminariów i warsztatów dotyczących poszczególnych faz procesu kontroli. Grupa współorganizowała też konferencje dotyczące istotnych zagadnień funkcjonowania NOK: formułowania opinii kontrolnych, niezależności NOK i relacji NOK z krajowymi parlamentami.

Komitet Kontaktowy przyjął do wiadomości zakończenie działalności istniejącej od 2003 r. sieci współpracy ds. krajowych raportów o zarządzaniu finansowym UE (przewodnictwo: NOK Holandii). Celem sieci było:

a) wsparcie działań NOK zainteresowanych sporządzaniem krajowego raportu o zarządzaniu finansowym UE;
b) opracowanie wspólnych elementów, które mogłyby zostać wykorzystane w tych raportach na podstawie ogólnodostępnych danych o budżecie UE i danych porównawczych dotyczących państw UE;
c) wymiana informacji w dziedzinie zarządzania finansowego UE.

W okresie 13 lat funkcjonowania sieci istotna część tych celów została osiągnięta: początkowo tylko trzy NOK ogłaszały raporty o zarządzaniu finansowym UE (Dania, Holandia, Wielkiej Brytania), w kolejnych latach raporty takie – w różnym ujęciu i z różną częstotliwością – zaczęły publikować także NOK Austrii, Chorwacji, Cypru, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Niemiec, Słowacji, Słowenii, Węgier i Włoch. Rozwój praktyki umożliwiał wymianę doświadczeń. W ramach sieci przeprowadzono wiele seminariów i dyskusji, które dotyczyły nie tylko sporządzania raportów, lecz również innych zagadnień zarządzania finansowego UE na poziomie krajowym i całej UE.

Sieć współpracy ds. kontroli polityki fiskalnej (przewodnictwo: NOK Finlandii) stanowi forum wymiany informacji na temat metodyki i dobrych praktyk w zakresie kontroli polityki fiskalnej, a od 2013 r. także w kwestiach związanych z jednolitym mechanizmem nadzorczym w ramach unii bankowej i europejskim zarządzaniem gospodarczym. Co roku sieć organizuje seminaria, podczas których NOK prezentują swoje doświadczenia. W 2016 r. rozpoczęto przygotowania do kontroli równoległej ryzyk, które mogą wpływać na równowagę finansów publicznych. Zakończenie kontroli przewiduje się w 2017 r.

Sieć współpracy ds. kontroli dotyczących strategii *Europa 2020* (przewodnictwo: NOK Portugalii) powstała w 2008 r. jako forum służące ocenie wdrażania działań wynikających ze strategii lizbońskiej i strategii *Europa 2020*. Jej działalność ułatwia wymianę informacji o kontrolach NOK w tym obszarze. Główne formy pracy to coroczne seminaria oraz rozpowszechnianie informacji uzyskanych z przeprowadzanych ankiet.

Grupa zadaniowa ds. europejskich standardów rachunkowości sektora publicznego (EPSAS) (przewodnictwo: NOK Francji i Niemiec) została utworzona w 2013 r. w celu śledzenia procesu przygotowywania koncepcji standardów. Współprzewodniczący monitorują rozwój wydarzeń, analizując dokumenty i biorąc udział w pracach gremiów roboczych utworzonych przez Komisję Europejską.

Grupa zadaniowa ds. unii bankowej (przewodnictwo: NOK Holandii i Niemiec) koordynuje przeprowadzanie przez siedem NOK kontroli nadzoru bankowego oraz analizuje uprawnienia NOK UE do kontrolowania tego nadzoru. Grupa sporządziła raport w sprawie nadzoru bankowego, który ukazuje luki w możliwości kontrolowania nadzoru ostrożnościowego przez NOK i – w celu rozwiązania tych problemów – zwróciła się do Komisji Europejskiej o wystąpienie z projektem zmian legislacyjnych.

Sieć ekspertów ds. wzmocnienia współpracy między NOK w dziedzinie niezależnych ocen w sprawozdaniach przedkładanych krajowym parlamentom (przewodnictwo: NOK Włoch) stanowi forum wymiany doświadczeń i informacji, jak przebiegają te procesy i przy użyciu jakich metod poszczególne NOK formułują swoje oceny polityki gospodarczej. Referaty prezentujące rolę NOK w ocenie tej polityki były podstawą pierwszego zebrania ekspertów sieci w październiku 2016 r. Celem dalszych prac ma być próba określenia dobrych praktyk w zakresie trybu i metodyki opracowywania przez NOK ocen polityki gospodarczej.

4. Udział NIK w kontrolach międzynarodowych

Tabela 1. Kontrole równoległe i koordynowane realizowane w 2016 r.

Lp.	Temat kontroli	Państwa uczestniczące w kontroli	Ogólne informacje o kontroli, w tym informacje o zadaniach zrealizowanych w 2016 r.
1.	Funkcjonowanie Międzynarodowego Rezerwatu Biosfery „Karpaty Wschodnie”	Polska, Słowacja, Ukraina	Decyzja o przeprowadzenia kontroli równoległej podjęta została na spotkaniu we Lwowie w grudniu 2015 r. W lipcu 2016 r. odbyło się spotkanie trzech NOK zaangażowanych w przeprowadzenie tej kontroli. Strona polska (Delegatura w Rzeszowie) wypracowała projekt programu wspólnej kontroli (tzn. tematykę wspólnych obszarów kontroli), przekazany w listopadzie 2016 r. pozostałym uczestnikom, którzy go zaakceptowali. Wyniki kontroli krajowych mają być przedstawione w lipcu 2017 r. Następnie strona polska opracuje projekt wspólnego raportu, którego podpisanie planowane jest na październik 2017 r.
2.	Ochrona wód zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami	Białoruś, Polska, Ukraina	Jest to kontrola sprawdzająca wdrożenie zaleceń ze wspólnego raportu trójstronnego z 2008 r. W 2017 r. finalizowane będą prace nad scaleniem części wyników dotyczących kontroli w poszczególnych krajach (koordynowane przez NOK Ukrainy). Na tej postawie opracowany zostanie wspólny raport, którego podpisanie planowane jest w 2017 r.
3.	Wspieranie ruchu turystycznego z funduszy UE	Polska, Słowacja	W 2016 r. NIK realizowała kontrolę *Wsparcie ruchu turystycznego z funduszy Unii Europejskiej,* która była prowadzona równolegle do kontroli NOK Słowacji *Wsparcie ruchu turystycznego na Słowacji ze środków finansowych Unii Europejskiej*. Kontrola była prowadzona u beneficjentów realizujących projekty w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych województw: małopolskiego, podkarpackiego i śląskiego oraz Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013, a także w instytucjach zarządzających tymi programami. Termin opracowania projektu informacji przewidziano na 31 maja 2017 r.
4.	Jakość powietrza (kontrola krajowa: Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami)	Albania, Bułgaria, Estonia, Gruzja, Hiszpania, Izrael, Kosowo, Macedonia, Mołdawia, Polska, Rumunia, Słowacja, Szwajcaria, Węgry, Europejski Trybunał Obrachunkowy	Kontrola w zakresie ochrony powietrza, której pomysł powstał w ramach grupy roboczej EUROSAI. Uczestnikami kontroli, koordynowanej przez NOK Holandii i Polski, są państwa będące członkami UE, jak i pozostające poza jej strukturami, a także Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) – w sumie 15 instytucji. Celem projektu, składającego się z kontroli równoległych, będzie ocena skuteczności i efektywności działań służących poprawie jakości powietrza, podejmowanych przez władze poszczególnych państw. Wspólny raport końcowy (obok raportów krajowych) powinien posłużyć sformułowaniu jednolitych wniosków i rekomendacji. W czerwcu 2016 r. odbyło się w Hadze pierwsze spotkanie uczestników kontroli, podczas którego omówiono m. in. kwestie związane z ustaleniem zakresu planowanych audytów.
5.	Wkład funduszy strukturalnych w realizację celów Strategii Europa 2020 w obszarze edukacji i zatrudnienia	Czechy, Dania, Finlandia, Niemcy, Włochy, Łotwa, Malta, Holandia, Polska, Portugalia i Słowacja	NIK uczestniczy w pracach Grupy Roboczej ds. Funduszy Strukturalnych, powołanej przez Komitet Kontaktowy Prezesów Najwyższych Organów Kontroli UE i ETO. Grupa Robocza realizuje w latach 2016-2017 kontrolę w obszarze wykorzystania przez państwa członkowskie funduszy strukturalnych do realizacji celów strategii Europa 2020. Plan kontroli równoległej przyjęto w czerwcu 2016 r. W II połowie 2016 r. została przeprowadzona kontrola pn. *Wydatkowanie środków z funduszy strukturalnych na zwiększenie zatrudnienia* jako kontrola według szczegółowego planu kontroli równoległej, który zawiera wskazówki zapewniające porównywalność wyników kontroli krajowych na potrzeby wspólnego raportu końcowego. Raport końcowy z kontroli równoległej ma być gotowy w 2017 r. Po zatwierdzeniu przez Komitet Kontaktowy zostanie przekazany, m.in. do Komisji Europejskiej i do Parlamentu Europejskiego, oraz opublikowany na stronie internetowej Komitetu Kontaktowego i NOK państw członkowskich UE biorących udział w kontroli.
6.	Funkcjonowanie inicjatywy JASPERS	Chorwacja, Polska, Europejski Trybunał Obrachunkowy	Kontrola została zrealizowana z inicjatywy własnej NIK oraz w związku z porozumieniem pomiędzy ETO, Państwowym Urzędem Kontroli Republiki Chorwacji oraz NIK. Porozumienie zostało zawarte w dniu 7 marca 2016 r. w celu zaplanowania i przeprowadzenia kontroli wykonania zadań dotyczącej skuteczności wspólnej inicjatywy wsparcia projektów w regionach europejskich (JASPERS[25]) w obszarze zarządzania dzielonego w zakresie funduszy strukturalnych i funduszu spójności. NIK przeprowadziła kontrolę doraźną koordynowaną w Ministerstwie Rozwoju oraz u wybranych beneficjentów projektów, którzy korzystali ze wsparcia ekspertów JASPERS. Równolegle ETO przeprowadziło swoją kontrolę w Polsce, a kontrolerzy NIK uczestniczyli w niej w charakterze asysty. Bezpośrednie badania kontrolne NIK zostały uzupełnione poprzez zasięgnięcie informacji w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK u wszystkich 16 marszałków województw oraz u beneficjentów wsparcia JASPERS. NIK oceniła, że wsparcie doradcze ekspertów JASPERS przyczyniło się do poprawy jakości wniosków o dofinansowanie poszczególnych projektów. Te, które otrzymały wsparcie doradcze JASPERS, miały mniejszą liczbę uwag KE oraz były rozpatrywane w krótszym czasie w porównaniu do projektów, w ramach których przygotowywano wnioski bez takiego wsparcia. Współpraca pomiędzy NIK i ETO polegała na konsultowaniu i uzgadnianiu dokumentów powstałych w związku z kontrolą, na etapie planowania i realizacji kontroli, w szczególności projektu informacji o wynikach kontroli (ze strony polskiej) oraz ang. *Fact Clearing Letter* (ze strony ETO).

[25] JASPERS (ang. *Joint Assistance to Support Projects in European Regions*) to program pomocy technicznej, przeznaczony dla państw członkowskich UE oraz Macedonii, Czarnogóry i Serbii. Celem inicjatywy jest wsparcie w przygotowaniu projektów ubiegających się o finansowanie z funduszy unijnych.

5. Współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym – ETO

Najwyższa Izba Kontroli kontynuowała w 2016 r. współpracę z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym w prowadzeniu kontroli w sprawach dotyczących UE, przede wszystkim przez udział NIK w kontrolach ETO na terytorium Polski oraz w ramach bezpośredniej współpracy zespołów kontrolnych NIK i ETO.

Współpraca w związku z kontrolami ETO na terytorium RP

NIK współpracuje z ETO w związku z kontrolami przeprowadzanymi przez Trybunał na terytorium RP, co stanowi realizację zobowiązań wynikających z przepisów prawa wspólnotowego. 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 kontroli[26], w uzasadnionych przypadkach także zgłaszanie uwag do tych ustaleń bądź uwag do nich, przesłanych przez podmioty krajowe oraz uczestnictwo w kontroli. W 2016 r. ETO przeprowadził w Polsce 17 kontroli.

Tabela 2. Kontrole przeprowadzone przez ETO na terytorium RP w 2016 r.

Lp.	Kontrola	Jednostki kontrolowane/zaangażowane w system zarządzania i kontroli	Udział NIK
1.	Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2015, Fundusz Spójności, okres programowania 2007-2013, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (2007PL161PO002). PF 7191	– Ministerstwo Rozwoju – Ministerstwo Finansów	– Departament Infrastruktury
2.	Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2015 (DAS 2015): Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005	– Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Ministerstwo Finansów	–
3.	Rozliczenie płatności zaliczkowej na kwotę 819 141,30 euro w ramach projektu LIFEO9 NAT/PL/000260 – Zarządzanie siedliskiem wodniczki (Acrocephalus paludicola) poprzez wdrożenie zrównoważonych systemów zagospodarowania biomasy	– Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Ministerstwo Finansów	– Departament Środowiska
4.	Kontrola zgodności w zakresie nowego wymogu dla jednostek certyfikujących polegającego na obowiązku wydawania opinii w sprawie legalności i prawidłowości wydatków w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej	– Ministerstwo Finansów	– Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
5.	Kontrola wykonania zadań dotycząca inicjatywy JASPERS: „Czy JASPERS poprawił proces przygotowania dużych projektów, współfinansowanych przez UE, a w konsekwencji przyczynił się do ich wyższej jakości oraz zwiększenia zdolności administracyjnej państw członkowskich UE?”	– Ministerstwo Rozwoju – Ministerstwo Finansów	– Delegatura w Krakowie
6.	Kontrola wykonania zadań w zakresie wsparcia dla młodych rolników w ramach Wspólnej Polityki Rolnej	– Instytucja zarządzająca w województwie Warmińsko-Mazurskim – Instytucja zarządzająca w województwie Dolnośląskim – wybrani beneficjenci	– Delegatura w Olsztynie – Delegatura we Wrocławiu – Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
7.	Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2016 (DAS 2016): kontrola finansowa dotycząca Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG)	– Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – wybrani beneficjenci	– Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Delegatura w Białymstoku – Delegatura we Wrocławiu
8.	Kontrola wykonania zadań dotycząca europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS)	– Ministerstwo Rozwoju – Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa – Urząd Transportu Kolejowego – Centrum Unijnych Projektów Transportowych – wybrani beneficjenci	– Departament Infrastruktury

[26] Począwszy od IV kw. 2016 r. ETO przekazuje niektóre pisma ze wstępnymi ustaleniami kontroli równolegle do NIK i organów zaangażowanych w system zarządzania i kontroli środków UE (głównie do Ministerstwa Rozwoju oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi). Nowa praktyka dotyczy obecnie kontroli wykonania zadań, lecz stopniowo obejmie wszystkie kontrole Trybunału w Polsce.

Lp.	Kontrola	Jednostki kontrolowane/zaangażowane w system zarządzania i kontroli	Udział NIK
9.	Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2016, Fundusz Spójności (FS), okres programowania 2007-2013, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (2007PL161PO002)	– Ministerstwo Rozwoju – Ministerstwo Finansów	– Departament Infrastruktury – Departament Środowiska
10.	Kontrola w celu poświadczenia wiarygodności w ramach roku budżetowego 2016	– wybrani beneficjenci	– Delegatura w Lublinie
11.	Kontrola wykonania zadań dotycząca tego, czy projektami dotyczącymi wspierania inwestycji produkcyjnych i przedsiębiorczości współfinansowanymi z EFRR zarządzano w sposób zapewniający trwałość rezultatów	– wybrani beneficjenci	– Delegatura w Katowicach – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
12.	Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2016 (DAS 2016): Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005	– Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	–
13.	Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2016, Fundusz Spójności, okres programowania 2007-2013, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (2007PL161PO002)	– Ministerstwo Rozwoju – Ministerstwo Finansów	– Delegatura w Gdańsku – Departament Infrastruktury
14.	Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2016, Fundusz Spójności, okres programowania 2007-2013, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (2007PL161PO002)	– Ministerstwo Rozwoju – Ministerstwo Finansów	–
15.	Kontrola wykonania zadań dotycząca unijnego systemu celnego i dopuszczania towarów do swobodnego obrotu	– Ministerstwo Finansów	– Departament Budżetu i Finansów
16.	Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2016 – Polska – Fundusz Granic Zewnętrznych – Program Roczny na 2012 r. – Zestawienie poniesionych wydatków na kwotę 12 555 654,33 euro (SOL.20150051), płatność końcowa w kwocie 5 920 863,09 euro (wniosek o płatność SOL.029308, środki wypłacone w dniu 29.08.2016)	– Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – Zarząd Województwa Podkarpackiego – Ministerstwo Finansów – Urząd do spraw Cudzoziemców – wybrani beneficjenci	– Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Delegatura w Rzeszowie
17.	Kontrola wykonania zadań dotycząca swobody przepływu pracowników EaSI – program Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych EURES – Europejski Portal Mobilności Zawodowej EURES-T Beskydy	– Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – Ministerstwo Rozwoju	–

Inne formy współpracy

Najwyższa Izba Kontroli i Europejski Trybunał Obrachunkowy są równolegle uprawnione do kontroli zarządzania i wykorzystania środków UE przez polskie władze (administracje, beneficjentów itd.). Nie ma przy tym przepisów prawa (polskiego czy unijnego), które by wyraźnie określały tryb współpracy i skutki prawne podjęcia przez nie wspólnych lub skoordynowanych działań. Wynika stąd potrzeba szczegółowych uzgodnień, jeśli współpraca ma być efektywna. W 2016 r. NIK kontynuowała działania, które sprzyjają podejmowaniu współpracy z ETO w prowadzeniu kontroli w sprawach dotyczących UE.

Jesienią 2015 r. rozpatrzono możliwości bliższej współpracy w przeprowadzeniu kontroli wykonania zadań instrumentu JASPERS[27]. Po raz pierwszy przedstawiciele NIK wzięli udział w dyskusji nad koncepcją kontroli ETO przed jej przyjęciem. Kontrola została przeprowadzona przez NIK i ETO, a ponadto NOK Chorwacji. W porozumieniu podpisanym przez uczestniczące instytucje w marcu 2016 r. określono zakres i tryb współdziałania, m.in. wspólną analizę ryzyka i przygotowanie pytań kontrolnych. Kontrola NIK objęła Ministerstwo Rozwoju jako instytucję koordynującą i osobno – jako instytucję zarządzającą, GDDKiA oraz wybrane urzędy marszałkowskie i urzędy miast.

Wyniki kontroli zostały rozpatrzone przez przedstawicieli NIK i ETO na spotkaniu w październiku 2016 r. w Krakowie. Uznano, że nie było trudności z jednolitością podejścia i wiarygodnością badań. Korzyści ze współpracy polegały na: prowadzeniu kontroli w oparciu o wspólnie wypracowaną tematykę i częściowo identyczną metodykę, tożsamym podejściu do badanych zagadnień, jednolitości ocen, rozszerzeniu sprawozdania Trybunału (oprócz beneficjentów badanych przez ETO, obejmie ono przypadki kontrolowane przez NIK). Informacja o wynikach kontroli NIK została przekazana do Sejmu RP w grudniu 2016 r., informacja ETO, która uwzględni wyniki kontroli NIK, ma ukazać się w 2017 r.

[27] Ang. *Joint Assistance to Support Projects in European Regions.* Celem instrumentu JASPERS jest pomoc w przygotowywaniu projektów ubiegających się o dofinansowanie z funduszy UE, w tym przede wszystkim zapewnienie wysokiej jakości wniosków o dofinansowanie przedkładanych Komisji Europejskiej, co zwiększa ich szanse na pozytywne rozpatrzenie. Pomoc udzielona w fazie przygotowania projektów powinna również pozwolić na wyeliminowanie problemów na etapie ich realizacji.

NIK i ETO współpracowały też przy przygotowywaniu przeglądu horyzontalnego ETO dotyczącego strategii UE w dziedzinie energii i klimatu[28]. Po raz pierwszy w pracy nad takim przeglądem Trybunał przyjął, że wykorzysta nie tylko własne analizy, lecz także wiedzę zgromadzoną przez organy kontroli państw członkowskich. W sierpniu 2016 r. NIK przekazała informacje o 45 kontrolach wykonania zadań w dziedzinie energii i klimatu przeprowadzonych od 2010 r. Następnie Trybunał zwrócił się o dalsze konsultacje do NOK oraz administracji rządowej, związków zawodowych, przedsiębiorców, *think tanków* i organizacji ekologicznych w Niemczech, Hiszpanii i Polsce. W ramach tych konsultacji w grudniu 2016 r. miało miejsce spotkanie, na którym przedstawiono kontrole NIK w tym obszarze.

W październiku 2016 r., przy okazji zebrania Komitetu Kontaktowego szefów NOK UE w Bratysławie, odbyło się spotkanie Prezesa NIK i nowo wybranego Prezesa ETO Klausa-Heinera Lehnego. Prezes NIK poinformował o współdziałaniu między NIK i gabinetem polskiego członka ETO, o kontrolach równoległych z udziałem NIK i ETO oraz o dyskusji między obiema instytucjami w sprawie możliwości wyrażenia przez Komitet Kontaktowy poparcia dla NOK Gruzji, Mołdawii i Ukrainy.

Na przestrzeni 2016 r. Prezes NIK wielokrotnie spotykał się z polskim członkiem Trybunału: do maja 2016 r. stanowisko to pełnił Augustyn Kubik, obecnie – Janusz Wojciechowski. W grudniu 2016 r. dokonano przeglądu dotychczasowych i zamierzonych form współpracy. Na poziomie roboczym rozpatrzono m.in. przestrzeganie przepisu prawa unijnego, który zobowiązuje organy UE do sporządzania oficjalnej korespondencji z państwami członkowskimi w języku danego państwa[29], jak też obieg pism między ETO a organami administracji publicznej w Polsce.

Niektóre formy współpracy NIK i ETO na przestrzeni 2016 r. stanowiły kontynuację podobnych działań w latach poprzednich, m.in.: wymiana dokumentów (plany pracy, sprawozdania), odpowiadano na ankiety (m.in. na ankiety ETO w sprawie sprawozdań z wykonania zadań przez organy administracji publicznej i realizacji zaleceń ETO przez państwa członkowskie), dwumiesięcznik NIK „Kontrola Państwowa" opublikował artykuły dotyczące ETO i kontaktów NIK – ETO, zaś w biuletynie ETO zamieszczono artykuł pracowników NIK o kontroli zaplanowanych rezultatów wydatkowania środków UE w obszarze polityki spójności.

6. Audyt organizacji międzynarodowych

W 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli kontynuowała działalność audytora zewnętrznego Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN) i Rady Europy.

6.1. Europejska Organizacja Badań Jądrowych (CERN)

Najwyższa Izba Kontroli sprawuje funkcję audytora zewnętrznego CERN od 2013 r. W 2016 r. członkowie zespołu audytu zewnętrznego podczas sześciu wizyt w CERN przeprowadzili, zgodnie z obowiązującymi międzynarodowymi standardami, audyt sprawozdań finansowych i zgodności wykonania budżetu CERN, audyt sprawozdań finansowych Funduszu Emerytalnego CERN oraz audyt zgodności realizacji świadczeń przez Fundusz za rok 2015.

Prezentacja dokumentów audytu oraz uzgodnienia końcowych zapisów odbyły się 17 maja 2016 r. w NIK podczas spotkania z udziałem przedstawicieli CERN i Funduszu Emerytalnego CERN odpowiedzialnych za finanse organizacji. Oceniono także realizację zaleceń z audytów z poprzednich lat – była ona zadowalająca. Wszystkie rekomendacje zespołu zostały przyjęte do realizacji, a większość z nich została już zrealizowana. Ostateczne wersje raportów zostały przedstawione i przyjęte przez CERN podczas spotkań Stałego Komitetu Doradczego ds. Audytu (SACA) oraz podczas otwartej sesji Rady CERN w czerwcu 2016 r. Przedstawiciele Rady CERN wysoko ocenili profesjonalną pracę zespołu NIK i jego bardzo dobrą współpracę z organami zarządzającymi CERN. W październiku 2016 r. został zatwierdzony program audytu CERN za rok 2016 rok, a w listopadzie przeprowadzony został audyt śródroczny CERN za rok 2016.

[28] Przeglądy horyzontalne (ang. *landscape reports*) to opracowania poświęcone wybranym dziedzinom działalności UE tworzone z wykorzystaniem całej wiedzy i doświadczenia ETO. Dotyczą przekrojowych zagadnień i wychwytują długofalowe tendencje. W zamierzeniu mają służyć jako podstawa do dialogu Trybunału z instytucjami UE, zwłaszcza Radą, Parlamentem i Komisją.

[29] Art. 3 rozporządzenia nr 1 w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, Dz.Urz. UE nr 17 z 6.10.1958, s. 385-386.

6.2. Rada Europy

Mandat NIK, jako audytora zewnętrznego Rady Europy, przewiduje wykonanie audytu wstępnego i finalnego sprawozdań finansowych oraz rachunków budżetowych za zakończony rok. Ponadto w każdym roku, w ramach mandatu, NIK wykonuje uzgodnione z RE wybrane audyty organizacyjne i wykonania zadań. NIK została powołana na tę funkcję na lata 2014-2018. W 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła audyty: porozumienia na rzecz wspierania europejskiej twórczości filmowej Eurimages, systemu archiwizacji, zarządzania aktywami, zarządzania informacją finansową, oraz systemu emerytalnego Rady Europy. Kontrolerzy NIK odbyli 15 wizyt w siedzibie RE w Strasburgu oraz uczestniczyli w dwóch posiedzeniach Komitetu Audytu i Komisji Budżetowej Rady Europy. NIK przedłożyła w wymaganym przez RE terminie dokumenty podsumowujące audyt: opinie dotyczące prawidłowości i rzetelności prezentacji sprawozdań finansowych oraz rachunków budżetowych, raporty na temat skonsolidowanych sprawozdań finansowych RE, oraz wystąpienie do Komitetu Ministrów RE na temat skonsolidowanych sprawozdań finansowych i rachunków budżetowych RE.

Dokumenty zostały poddane pod dyskusję na posiedzeniu Grupy Roboczej Komitetu Delegatów Ministrów ds. Programu, Budżetu i Administracji w lipcu 2016 r. Ostateczne przyjęcie raportu odbyło się na posiedzeniu Komitetu Delegatów Ministrów RE we wrześniu 2016 r.

Ponadto NIK przeprowadziła audyt finansowy dodatkowych projektów wdrażanych z udziałem środków stron trzecich (zazwyczaj państw lub konsorcjów państw) niewchodzących w skład budżetu Rady, ale przez nią realizowanych: *Wzmocnienie systemu sądownictwa na Ukrainie*, *Zapobieganie i zwalczanie przemocy wobec kobiet i przemocy domowej na Ukrainie*, *Plan Działania dla Ukrainy* 2015-2017 (I etap), oraz *Wsparcie instytucjonalne na rzecz związku gmin Armenii* (I etap).

6.3. Mechanizm ATHENA, NATO, Instytut UE ds. Studiów Strategicznych – EUISS[30] oraz Europejski Instytut Uniwersytecki – EUI[31]

Mechanizm ATHENA 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. Polskim członkiem Kolegium Audytorów Mechanizmu ATHENA na kadencję 2015-2017 jest przedstawiciel NIK. Ponadto w Kolegium są 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 odpowiednio funkcjonują mechanizmy kontroli wewnętrznej.

W 2016 r. odbyło się doroczne spotkanie najwyższych organów kontroli krajów członkowskich NATO, na którym omówiono roczny raport z działalności Międzynarodowej Rady Audytorów NATO (IBAN). W spotkaniu uczestniczył przedstawiciel NIK.

W 2014 r. reprezentant NIK został zaakceptowany jako członek Kolegium Audytorów Instytutu UE ds. Studiów Strategicznych na trzyletni okres i w 2016 r. uczestniczył w przeprowadzaniu audytu oraz sporządzaniu raportu.

W maju 2016 r. pracownik NIK został mianowany przez Wysoką Radę Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji (organ reprezentujący państwa członkowskie) na jednego z dwu kontrolerów zewnętrznych Instytutu na kadencję 2016-2020. Zadaniem kontrolerów jest ocena zarządzania finansami Instytutu.

[30] Ang. *European Union Institute for Security Studies* – EUISS.
[31] Ang. *European University Institute*.

7. Współpraca z najwyższymi organami kontroli innych państw

7.1. Współpraca dwustronna i wielostronna

Wzmocnienie dwustronnej współpracy pomiędzy NIK a NOK Finlandii było jednym z głównych celów wizyty w NIK Audytor Generalnej Urzędu Kontroli Państwowej Finlandii w kwietniu 2016 r. Obecnie obie instytucje współpracują w ramach INTOSAI i EUROSAI. W trakcie rozmowy omawiano również sprawę rezolucji Komitetu Kontaktowego w sprawie wsparcia dla Gruzji, Mołdawii i Ukrainy.

Najwyższa Izba Kontroli intensywnie współpracuje z Federalną Izbą Obrachunkową Niemiec (BRH), dlatego też szefowie obu urzędów podjęli decyzję o prowadzeniu corocznych konsultacji. W maju 2016 r. w Bonn odbyło się pierwsze takie spotkanie. Prezesi potwierdzili chęć wspólnego zaangażowania we wsparcie rozwoju kontroli państwowej w najwyższych organach kontroli Gruzji, Mołdawii i Ukrainy. Przedyskutowano także kwestię kontroli równoległych i podjęto decyzję o powołaniu zespołów ekspertów, które spotkają się w celu omówienia szczegółów kontroli dwustronnych.

Rozwój współpracy, a także zagadnienia związane z metodyką kontroli były najważniejszymi punktami wizyty przewodniczącego Izby Obrachunkowej Republiki Azerbejdżanu w lipcu 2016 r. Podczas spotkania z kierownictwem NIK dyskutowano o wsparciu procesu kontroli, metodyce kontroli budżetowej, strukturze organizacyjnej NIK, współpracy z parlamentem, prokuraturą i mediami oraz o wnioskach *de lege ferenda*, a także o możliwości rozwoju współpracy między obiema instytucjami. Przewodniczący Izby Obrachunkowej Azerbejdżanu odwiedził także krakowską delegaturę, gdzie zapoznał się z funkcjonowaniem, kompetencjami i bieżącymi zadaniami terenowych jednostek NIK.

W lipcu 2016 r. w Warszawie Prezes NIK spotkał się z dyrektorem zarządzającym planowaniem strategicznym w najwyższym organie kontroli Stanów Zjednoczonych. Na spotkaniu omówiono współpracę pomiędzy obiema instytucjami w ramach struktur INTOSAI oraz przygotowania do zbliżającego się Kongresu INTOSAI. Poruszono także kwestie fundamentów i niezależności organów kontroli publicznej oraz zaangażowanie obu instytucji w działania wspierające rozwój instytucjonalny innych NOK.

Etyka kontrolerska, relacje z mediami oraz przeciwdziałanie korupcji i praniu pieniędzy, a także kwestie kontroli równoległych były kluczowymi tematami dyskutowanymi podczas wizyty delegacji Rady Audytu Republiki Indonezji w sierpniu 2016 r. w NIK. Przedstawiciele NOK Indonezji przedstawili m.in. wyniki kontroli dotyczących gospodarki leśnej i nielegalnych połowów ryb, które przeprowadzili z NOK Malezji.

Wspólne kontrole wykorzystania środków unijnych oraz zastosowanie nowoczesnych narzędzi IT w procedurach kontrolnych były głównymi tematami spotkania szefów najwyższych organów kontroli państw Grupy Wyszehradzkiej, które odbyło się we wrześniu 2016 r. w czeskich Lednicach. Rozmowy dotyczyły także wykorzystywania przez kontrolerów coraz większej ilości danych i wskaźników oraz możliwości zastosowania ich w międzynarodowych porównaniach. Prezes NIK przedstawił doświadczenia NIK w obszarze wykorzystania danych i wskaźników na różnych etapach procesu kontrolnego: konieczność odpowiedniej analizy danych na etapie przygotowania i planowania kontroli oraz odpowiednią ich prezentację w dokumentach pokontrolnych. Omówił także kwestię dobrej współpracy Izby z instytucjami dysponującymi bazami danych, które mogą być wykorzystywane w kontrolach.

NIK od wielu lat współpracuje z NOK Indii. W październiku 2016 r. odbyło się 16. seminarium polsko-indyjskie, poświęcone doświadczeniom związanym z kontrolą budżetową.

Ukraińska Izba Obrachunkowa jest kolejnym niezwykle ważnym partnerem NIK. W dniach 21-25 listopada 2016 r. odbyło się seminarium polsko-ukraińskie, w trakcie którego kontrolerzy wzięli udział w serii wykładów, warsztatów i spotkań eksperckich. Organizowane przez NIK coroczne seminarium to, obok wspólnych kontroli, szkoleń oraz ekspertyz, kolejna forma zaangażowania Izby w pozytywne przemiany na Ukrainie. Tematem przewodnim były antyrozwojowe grupy interesów – jak je rozpoznawać i projektować adekwatne strategie przeciwdziałania. W czasie seminarium doszło do spotkania wiceszefa narodowej Agencji Ukrainy ds. Przeciwdziałania Korupcji z Prezesem NIK, który podtrzymał deklarację o zaangażowaniu Najwyższej Izby Kontroli we wspieranie procesu poprawy jakości funkcjonowania państwa ukraińskiego. W czerwcu 2016 r. czternastoosobowa grupa samorządowców z Ukrainy złożyła wizytę w Delegaturze NIK w Lublinie, w celu zapoznania się z polskimi doświadczeniami dotyczącymi tworzenia przejrzystej administracji publicznej oraz walki z korupcją.

7.2. Przegląd partnerski Państwowej Izby Obrachunkowej Węgier

W maju 2016 r. został zaprezentowany w Budapeszcie raport z przeglądu partnerskiego Państwowej Izby Obrachunkowej Węgier. Eksperci NIK wraz z audytorami z Narodowego Urzędu Kontroli Litwy, zgodnie z podpisanym memorandum, skoncentrowali się na kwestiach komunikacji węgierskiego NOK z odbiorcami zewnętrznymi. Przegląd wykazał, że Państwowa Izba Obrachunkowa ma aktywne podejście do komunikowania i publikowania wyników kontroli, oraz prowadzi otwartą komunikację ze społeczeństwem.

7.3. Współpraca bliźniacza

We wrześniu 2016 r. zakończyła się realizacja dwuletniego projektu współpracy bliźniaczej dla NOK Gruzji: *Wzmocnienie instytucjonalne Urzędu Kontroli Państwowej Gruzji*[32]. NIK uczestniczyła w projekcie jako tzw. młodszy partner (*junior partner*) na podstawie umowy konsorcjum o współpracy w tym zakresie zawartej z NOK Niemiec. NIK odpowiadała za realizację działań w ramach komponentu drugiego projektu *Wzmocnienie kontroli finansowej, kontroli zgodności oraz raportowania*. Od dnia rozpoczęcia projektu eksperci z NIK uczestniczyli w misjach w Gruzji i przedłożyli 19 raportów. Realizacji celów komponentu służyła też wizyta studyjna przedstawicieli NOK Gruzji w Polsce we wrześniu 2016 r.

W związku z wyborem oferty NIK na realizację projektu mającego na celu wzmocnienie kontroli zewnętrznej Urzędu Kontroli Państwowej Albanii, w marcu 2016 r. NIK rozpoczęła jego realizację. Działania projektowe są wielowymiarowe i obejmują wszystkie aspekty funkcjonowania NOK Albanii. W ich realizację zaangażowani są eksperci NIK oraz eksperci z Państwowego Urzędu Kontroli Chorwacji i Powszechnej Izby Obrachunkowej Holandii, a także z innych instytucji.

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 2016 r. odbyła się w NIK konferencja na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego, z udziałem przedstawicieli Banku Światowego oraz inicjatywy ONZ *Global Compact* i krajowych instytucji. Natomiast we wrześniu 2016 r. NIK, na prośbę Banku Światowego, przygotowała program merytoryczny i zapewniła udział przedstawicieli NIK w wizycie studyjnej delegacji Narodowego Urzędu Audytu Chin zainteresowanych doświadczeniami kontrolerów z NIK w zakresie audytu projektów współfinansowanych przez Bank.

8.2. OECD

W październiku 2016 r. przedstawiciel NIK uczestniczył w organizowanym przez OECD[33] w Paryżu spotkaniu *Specjalny Okrągły Stół* poświęconym zapobieganiu korupcji w przedsiębiorstwach państwowych i roli interesariuszy państwowych.

SIGMA[34], tj. wspólna inicjatywa OECD i UE, zaprosiła eksperta z NIK do przeprowadzenia w październiku 2016 r. warsztatów dla Trybunału Obrachunkowego Turcji dotyczących formułowania rekomendacji i opinii z kontroli sprawozdań finansowych.

Najwyższa Izba Kontroli kontynuowała prace w ramach projektu prowadzonego przez OECD wspólnie z Trybunałem Obrachunkowym Brazylii pn. *Zarządzanie i dobre praktyki a rola kontroli w sektorze publicznym*. W listopadzie 2016 r. przedstawiciel NIK uczestniczył w spotkaniu podsumowującym ten projekt.

---

32 Ang. *Institutional Strengthening of the State Audit of Georgia* – GE/12/ENP/FI/15.

33 Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. *Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD).

34 Support of Improvement in Governance and Management, czyli Wsparcie Poprawy Zarządzania i Administracji, znane szerzej pod swoim angielskim akronimem SIGMA.

ROZDZIAŁ IV

Działalność kontrolna

1. Standardy kontroli NIK
2. Roczny plan pracy NIK i jego realizacja
3. Rezultaty kontroli NIK
4. Panele ekspertów

1. Standardy kontroli NIK

1.1. Metodyka kontroli

Rozwiązania w zakresie metodyki kontroli

W ostatnich latach w Najwyższej Izbie Kontroli intensywnie rozwijano i unowocześniano metodykę kontroli, wykorzystując własne doświadczenia oraz rozwiązania przyjęte w najwyższych organach kontroli innych krajów.

Prace nad rozwojem metodyki kontroli koncentrowały się na następujących obszarach:

- opracowanie i aktualizacja wytycznych dotyczących prowadzenia kontroli;
- opracowanie i aktualizacja wzorów dokumentów kontrolnych;
- opiniowanie dokumentów kontrolnych NIK (projektów programów kontroli i informacji o wynikach kontroli);
- bieżące wspieranie jednostek organizacyjnych NIK w przygotowaniu kontroli;
- wsparcie jednostek kontrolnych w zakresie pozyskiwania i wykorzystania w kontroli zasobów informacyjnych dotyczących obszarów objętych kontrolą.

Natomiast prace nad rozwojem metodyki kontroli wspartej informatycznie skupiały się w NIK 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.

W 2016 r. położono w NIK duży nacisk na opracowanie oraz popularyzację polskiej wersji międzynarodowych standardów i metodyk, stanowiących w dużej mierze odniesienie dla własnych opracowań metodycznych. W szczególności wydana została polska wersja standardów Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) oznaczonych symbolami ISSAI 100, 200, 300 i 400, w których zdefiniowane są podstawowe zasady prowadzenia kontroli finansowych, zgodności oraz kontroli wykonania zadań.

W związku z przygotowaniem przez INTOSAI serii nowych wydań standardów, które zostały przyjęte na XXII Kongresie INTOSAI w Abu Zabi w grudniu 2016 r., NIK uczestniczyła aktywnie w opiniowaniu tych standardów, a w przypadku niektórych z nich brała udział w ich opracowaniu (ISSAI 5700 *Wytyczne do przeprowadzania kontroli zapobiegania korupcji*) lub wręcz przewodziła grupie roboczej opracowującej je (ISSAI 30 *Kodeks etyki*).

1.2. Wykorzystanie zasobów informacyjnych i informatyczne wspomaganie kontroli

Zasoby informacyjne wykorzystywane w kontrolach NIK

Powszechne stosowanie technologii informacyjno-komunikacyjnych we wszystkich dziedzinach gospodarki, w tym również w sektorze publicznym, daje nowe możliwości, ale też stawia nowe wyzwania przed postępowaniem kontrolnym. Coraz bardziej powszechne staje się w środowisku kontrolerów pojęcie e-kontroli, przez które rozumie się na ogół kontrolę w środowisku komputerowych systemów informacyjnych, wykorzystującą dane pozyskane z tych systemów w trakcie wykonywania czynności kontrolnych. Pojęcie to można jednak interpretować nieco szerzej, rozumiejąc przez nie kontrole, w ramach których pobiera się w wersji elektronicznej, analizuje i wykorzystuje dane dotyczące kontrolowanego obszaru na etapie przygotowania kontroli, prowadzenia czynności kontrolnych oraz opracowania informacji o wynikach kontroli. Tak też pojęcie e-kontroli NIK stara się interpretować i realizować w praktyce, co wymaga wykorzystania na wszystkich etapach postępowania kontrolnego metod i narzędzi informatycznego wspomagania kontroli.
W zakresie pozyskiwania i analizy danych NIK korzysta z różnych platform danych i współpracuje z różnymi podmiotami.

Bardzo istotnym źródłem danych i partnerem NIK, z którym podpisano porozumienie o współpracy, jest Główny Urząd Statystyczny. Ponadto, w zakresie pozyskiwania bieżących danych Izba utrzymuje kontakty z kilkoma kluczowymi pod względem zasobów informacyjnych ministerstwami, w tym z Ministerstwem Finansów, które udostępnia dane jednostkowe ze sprawozdań finansowych oraz niezbędne dane z hurtowni danych dotyczące podatków i ceł, a także z Ministerstwem Edukacji, które prowadzi centralny system informatyczny obejmujący wszystkie szkoły i placówki oświatowe.

Dla celów przygotowania kontroli, w tym doboru jednostek do kontroli NIK, wykorzystuje również dane z ewidencji i rejestrów udostępnianych przez inne ministerstwa, w tym z danych udostępnionych w ramach portalu danych publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli korzysta ponadto z danych od podmiotów, które nie są objęte bezpośrednio kontrolą, natomiast są odpowiedzialne za kontrolowany obszar. Do podmiotów takich Izba zwraca się w razie potrzeby drogą elektroniczną, na podstawie kompetencji wynikającej z art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, poprzez odpowiednio opracowane elektroniczne formularze zapytań.

W roku 2016 poprzez zapytanie elektroniczne pozyskiwano dane m.in. w ramach kontroli dotyczących:

- programów polityki zdrowotnej jednostek samorządu terytorialnego (zapytanie wystosowane do wszystkich jst);
- wykonywania zadań publicznych przez małe gminy (zapytanie skierowane do ok. 600 gmin);
- funkcjonowania systemu Emp@tia (zapytanie skierowane do ok. 1,4 tys. jednostek pomocy społecznej);
- bezpieczeństwa i higieny w szkołach, e-uzależnienia oraz monitoringu wizyjnego w szkołach (wspólne zapytanie dla 3 kontroli skierowane do ok. 10 tys. szkół publicznych);
- stosowania klauzuli społecznych w zamówieniach publicznych (zapytanie do ok. 2,8 tys. jst);
- realizacji inicjatywy JASPERS (zapytanie do beneficjentów projektu JASPERS);
- funkcjonowania świetlic szkolnych (zapytanie skierowane do ok. 4 tys. szkół);
- systemu szkolnictwa zawodowego (zapytanie skierowane do szkół zawodowych i starostw powiatowych);
- przeciwdziałania zaburzeniom psychicznym u dzieci i młodzieży (zapytanie skierowane do szkół i poradni psychologiczno-pedagogicznych).

Zapytania elektroniczne dotyczą tych danych, które nie są możliwe do uzyskania na podstawie dostępnej sprawozdawczości, a mogą być wykorzystane bądź to do doboru jednostek do kontroli, bądź do dokonania szerszych uogólnień wyników w informacjach pokontrolnych NIK.

Zasoby informacyjne a etapy procesu kontrolnego

Rodzaj oraz zakres i sposób wykorzystania danych w działalności kontrolnej NIK jest nieco odmienny dla poszczególnych etapów procesu kontrolnego.

Na etapie przygotowania kontroli wymagane jest przede wszystkim posiadanie pewnej podstawowej bazy analitycznej dotyczącej podmiotów podlegających kontroli. Baza taka jest w NIK sukcesywnie budowana i aktualizowana w powiązaniu z rejestrami i systemami zewnętrznymi (rejestry publiczne, otwarte dane, systemy sprawozdawcze). Gromadzone są w niej dane o podmiotach (aktualnie dotyczy to ok. 120 tys. podmiotów) oraz specjalne tablice pozwalające na powiązanie danych z systemami zewnętrznymi. Baza analityczna powiązana jest również z bieżącą bazą systemu zarządzania kontrolami, co pozwala na wykonanie mapy kontroli, pokazującej czy i jak często NIK kontroluje poszczególne podmioty.

Etap prowadzenia czynności kontrolnych wymaga zdecydowanie innej szczegółowości danych, czyli co najmniej danych gromadzonych do celów analitycznych w tzw. hurtowniach danych, a optymalnie – danych o charakterze operacyjnym (danych transakcyjnych). Z uwagi na ograniczony zakres gromadzenia danych transakcyjnych w centralnych bazach danych, jedynym źródłem takich danych stają się lokalne systemy informatyczne kontrolowanych podmiotów. Praktyczne wykorzystanie takich danych wymaga jednak wiedzy o systemach teleinformatycznych funkcjonujących w podmiotach wykonujących zadania publiczne. W przypadku powszechnie stosowanych systemów, takich jak systemy finansowo-księgowe, w NIK gromadzone i aktualizowane są informacje o tych systemach (funkcjonujących w państwowych jednostkach budżetowych). Pozwala to praktycznie w 100% pozyskiwać dane w wersji elektronicznej przy badaniu ksiąg rachunkowych w ramach kontroli wykonania budżetu państwa. W przypadku innych systemów IT, w tym służących do ewidencji procesów związanych z wykonywaniem różnych zadań, problemem staje się zarówno wiedza o tych systemach, jak i jakość samych systemów, w tym w możliwość eksportu danych do celów analitycznych.

Ostatni etap procesu kontrolnego to przygotowanie informacji o wynikach kontroli. Wymaga to odpowiedniej agregacji wyników poszczególnych kontroli, ale też, w celu uogólnienia wyników kontroli, celowe może być posłużenie się danymi i wynikami analiz wykonanych podczas przygotowania kontroli, w tym danymi pozyskanymi od podmiotów nieobjętych kontrolą.

Wspomaganie informatyczne kontroli

Najwyższa Izba Kontroli od 15 lat podejmuje działania na rzecz zastosowania narzędzi informatycznych wspomagających kontrole (tzw. narzędzi CAATs). Poza standardowymi narzędziami udostępnionymi przez oprogramowanie biurowe (arkusze kalkulacyjne), w Najwyższej Izbie Kontroli wykorzystuje się dla celów wsparcia informatycznego kontroli dwa narzędzia specjalistyczne: program audytorski ACL oraz opracowany w NIK program *Pomocnik kontrolera.* Program ACL

jest popularną w środowisku audytorskim, w tym również w Polsce, specjalistyczną aplikacją, służącą do analizy audytorskiej dużych zbiorów danych, wykorzystywaną z powodzeniem do realizacji tzw. e-kontroli.

Natomiast program *Pomocnik Kontrolera* jest autorską aplikacją zbudowaną w NIK, służącą do statystycznego doboru prób do badania oraz importu i audytorskiej analizy danych. Program pozwala m.in. na podpis cyfrowy i anonimizację danych, import danych z różnych formatów w tym z systemu bankowości elektronicznej (wyciągi bankowe i przelewy), standardowe analizy audytorskie (klasyfikacja, stratyfikacja, wiekowanie, luki, duplikaty, powiązania, statystyki opisowe danych) oraz specyficzne analizy dostosowane do zasad rachunkowości jednostek sektora publicznego (klasyfikacje budżetowe, badanie danych na okoliczność zgodności z obowiązującymi zasadami rachunkowości budżetowej). Program *Pomocnik Kontrolera*, w odpowiedniej ograniczonej funkcjonalnie wersji, jest udostępniany jednostkom sektora publicznego na podstawie umowy użyczenia. W latach 2012-2016 program udostępniony został 16 jednostkom sektora publicznego, w tym 3 jednostkom w roku 2016. Najwyższa Izba Kontroli korzysta również z narzędzi specjalistycznych wspomagających import danych zapisanych w plikach pdf (*ABBY Transformer, PDF2XL Cogniview*).

W celu usprawnienia procesów kontrolnych przy wykorzystaniu narzędzi informatycznych i analizy zasobów informacyjnych funkcjonuje w NIK, powołany przez Prezesa NIK, specjalny zespół (Zespół Wsparcia Informatycznego i Analitycznego Kontroli), w skład którego wchodzą przedstawiciele wszystkich jednostek NIK, wykonujących zadania kontrolne. Wiodącą rolę w pracy zespołu pełni Departament Metodyki Kontroli i Rozwoju Zawodowego, odpowiedzialny m.in. za wspieranie jednostek kontrolnych w wykorzystaniu do potrzeb kontroli dostępnych zasobów i narzędzi informatycznych oraz współpracę z GUS i innymi instytucjami prowadzącymi badania statystyczne lub gromadzącymi dane w systemach informacyjnych administracji publicznej.

1.3. Zarządzanie jakością kontroli

System zapewnienia jakości (SZJ) procesu kontrolnego w Najwyższej Izbie Kontroli określa ogół działań będących elementem zarówno strategii NIK, jak również kultury pracy jej pracowników, niezbędnych do uzyskania wystarczającej gwarancji osiągnięcia i utrzymania wysokiej jakości procesu kontrolnego na wszystkich jego etapach. W Najwyższej Izbie Kontroli system ten został wprowadzony w 2014 r. i zastąpił on dotychczas stosowane narzędzia służące do zapewnienia jakości, stosowane w NIK od roku 2003. Uwzględniał zarówno aktualne uwarunkowania prawne i organizacyjne NIK, jak i aktualnie funkcjonujące standardy międzynarodowe dotyczące systemu kontroli jakości w najwyższych organach kontroli, tj. zatwierdzone w 2010 r. *Standardy Kontroli Jakości INTOSAI* (ISSAI 40) oraz opublikowane w 2008 r. przez Międzynarodową Federację Księgowych (IFAC) *Międzynarodowe Standardy Kontroli Jakości 1* (MSKJ1).

System zapewnienia jakości procesu kontrolnego obejmuje cały proces kontrolny, począwszy od planowania kontroli, poprzez postępowanie kontrolne, w ramach którego ma miejsce przygotowanie, przeprowadzenie oraz prezentacja wyników kontroli, a kończąc na działaniach następczych. W sposób szczególny system dotyczy wymienionych powyżej trzech etapów postępowania kontrolnego. I tak:

- na etapie przygotowania kontroli w SZJ zdefiniowano mechanizmy i narzędzia służące do opracowania jak najlepszych programów kontroli, odpowiadających celom określonym w Planie pracy NIK;
- na etapie przeprowadzenia kontroli – określono mechanizmy i narzędzia służące do prawidłowego, rzetelnego i terminowego prowadzenia czynności kontrolnych oraz dokumentowania wyników kontroli i ich prezentowania w wystąpieniu pokontrolnym;
- na etapie opracowywania informacji o wynikach kontroli – określono mechanizmy i narzędzia służące do uzyskania spójności, aktualności i czytelności informacji o wynikach kontroli oraz trafności zamieszczanych w tym dokumencie ocen kontrolowanego obszaru.

Jednym z narzędzi służących do uzyskania jakości wymienionych powyżej produktów jest zaimplementowany w SZJ, a odpowiadający standardom MSKJ1, ISSAI 40 i ISSAI 1220, przegląd jakości zadania kontrolnego[1]. Przegląd polega na poddaniu kluczowych dokumentów opracowanych w ramach postępowania kontrolnego (program kontroli, wystąpienie pokontrolne, informacja o wynikach kontroli), przed ich zatwierdzeniem i upublicznieniem, procesowi weryfikacji i opiniowania przez osoby, zespoły lub departamenty wspomagające, niebiorące bezpośredniego udziału w opracowywaniu tych dokumentów. Wyniki tego procesu są dokumentowane i ewidencjonowane w elektronicznym rejestrze kontroli jakości.

Z kolei dla etapu działań następczych zostały opracowane narzędzia służące m.in. do oceny wykonania zadania przez wszystkich uczestników procesu kontrolnego, począwszy od kontrolerów i osoby ich nadzorujące, poprzez poszczególne

[1] Ang. EQCR (*Engagement Quality Control Review*).

jednostki kontrolne uczestniczące w kontroli, a kończąc na ocenie całej kontroli. Oceny te dokonywane są po zakończeniu realizacji ocenianych zadań i uwzględniają jakość dokumentów, za których opracowanie oceniani byli odpowiedzialni.

Dzięki zaimplementowaniu narzędzi SZJ w systemie informatycznym NIK możliwe jest ciągłe monitorowanie stopnia wdrożenia systemu. Efektem tego monitorowania oraz wynikającej z niego dyskusji, wprowadzone zostały w 2016 r. w systemie SZJ dwie modyfikacje:

- uproszczenie dokumentowania niektórych elementów zapewnienia jakości (rezygnacja ze sformalizowanych kwestionariuszy samooceny jakości na rzecz oświadczeń wykonującego zadanie, przy zachowaniu dokumentowania dalszych etapów, tj. oceny jakości przez osoby nadzorujące), wprowadzone na początku 2016 r.;
- ujednolicenie sposobu dokonywania ocen wykonania zadań kontrolnych poprzez wprowadzenie jednolitych zasad punktacji oraz uwzględnienie wyników oceny wykonania zadań przy ocenie okresowej kontrolerów, wprowadzone pismem okólnym Prezesa NIK od sierpnia 2016 r.

2. Roczny plan pracy NIK i jego realizacja

Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli stanowi, że NIK „wykonuje swoje zadania na podstawie rocznego planu pracy, który przedkłada Sejmowi". Zgodnie z art. 23 ust. 6 ustawy o NIK, roczny plan pracy uchwala Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Do obowiązków NIK wymienionych w Konstytucji RP i ustawie o NIK należy również przedłożenie Sejmowi RP analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej za miniony rok. Kontrola wykonania budżetu państwa to priorytetowe zadanie kontrolne NIK, na które składają się badania stanu realizacji budżetu w poszczególnych jego częściach oraz planów finansowych państwowych funduszów celowych i agencji rządowych.

Prace związane z planowaniem kontroli w danym roku obejmują nie tylko realizację bieżącego planu pracy NIK, ale również analizy i prace planistyczne nad przygotowaniem planu pracy NIK na rok kolejny. W okresie sprawozdawczym Najwyższa Izba Kontroli realizowała kontrole ujęte w rocznym *Planie pracy NIK na 2016 rok.* Ponadto prowadzone były prace nad przygotowaniem *Planu pracy NIK na 2017 rok,* który został uchwalony przez Kolegium NIK 26 października 2016 r.

2.1. Planowanie kontroli

Najwyższa Izba Kontroli corocznie identyfikuje obszary działalności państwa, w których ryzyko wystąpienia nieprawidłowości jest największe. Uwzględnia tym samym potrzeby głównych użytkowników, oczekujących od najwyższego organu kontroli nie tylko informacji o legalności działań podejmowanych przez administrację publiczną, ale również potwierdzenia, że administracja ta kieruje się zasadą należytego zarządzania finansami, dysponuje pieniędzmi podatnika oszczędnie i wydajnie oraz jest skuteczna w rozwiązywaniu problemów społecznych i gospodarczych.

Proces przygotowania *Planu pracy NIK na 2016 rok* rozpoczął się już w lutym 2015 r. Planowanie działalności kontrolnej trwało do października 2015 r. i zakończyło się przyjęciem planu pracy przez Kolegium NIK. Tematy kontroli planowych zostały wyłonione po przeprowadzeniu pogłębionej analizy ryzyka. Przy ich doborze wykorzystano wiedzę i doświadczenia kontrolne NIK, analizowane były też zewnętrzne sygnały dotyczące nieprawidłowości w różnych obszarach funkcjonowania państwa, czy też wskazujące na niedoskonałości lub brak rozwiązań prawnych i systemowych. Podczas opracowywania projektu *Planu Pracy NIK na 2016 rok* uwzględniono również czynniki makroekonomiczne wpływające na jakość życia obywateli i funkcjonowanie państwa. Wnikliwie przeanalizowano sugestie tematów kontroli zgłoszone przez Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rzecznika Praw Obywatelskich.

Tematy kontroli koncentrowały się więc wokół problemów zidentyfikowanych w przeprowadzonej na wstępnym etapie prac planistycznych analizie ryzyka, obejmującej trzy kluczowe obszary funkcjonowania państwa: władza publiczna, gospodarka i społeczeństwo. W wyniku analizy wyodrębniono sześć obszarów ryzyk, kluczowych dla sytuacji społeczno-gospodarczej kraju:

- niska jakość usług publicznych,
- niezrównoważenie finansów publicznych,
- niska konkurencyjność i innowacyjność gospodarki,
- negatywne zmiany społeczno-demograficzne,
- niska jakość stanowionego prawa i niedostateczne jego egzekwowanie,
- wzrost zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa.

Innowacją w *Planie pracy NIK na 2016 r.* było rozszerzenie katalogu ryzyk o ryzyka regionalne, charakterystyczne dla poszczególnych województw. Tak określone ryzyka wyznaczyły kierunki najważniejszych kontroli planowych podejmowanych przez NIK w 2016 r.

W 2016 r. NIK, podobnie jak w latach poprzednich, zwróciła szczególną uwagę na równoważenie finansów publicznych i racjonalizację wydatków. Analiza ryzyka wykazała potrzebę oceny działań służących poprawie jakości usług publicznych oraz jakości stanowionego w Polsce prawa i jego przestrzegania. Najwyższa Izba Kontroli uznała również, że będą kontynuowane badania kontrolne zagadnień związanych z zapewnieniem konkurencyjności i innowacyjności gospodarki oraz zmianami społeczno-demograficznymi. W związku z wystąpieniem licznych sytuacji kryzysowych na świecie, w tym konfliktów zbrojnych, Najwyższa Izba Kontroli uznała za konieczne uwzględnienie w planie pracy zagadnień dotyczących przeciwdziałania ewentualnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa państwa. Z uwagi na powyższe, w stosunku do roku poprzedniego dodano ryzyko dotyczące wzrostu zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa.

2.2. Plan pracy NIK na 2016 rok

Plan pracy NIK na 2016 r. uchwalony przez Kolegium NIK 26 października 2015 r. przewidywał przeprowadzenie 100 kontroli, w tym: kontrolę wykonania budżetu państwa w 2015 r. w ponad 100 częściach budżetowych i wybranych jednostkach, których plany finansowe są ujęte w ustawie budżetowej; kontrolę wykonania założeń polityki pieniężnej w 2015 r.; cztery audyty finansowe Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych i Rady Europy za 2015 i 2016 r., wynikające z zobowiązań międzynarodowych NIK (w wyniku procedury konkursowej Najwyższa Izba Kontroli została wybrana na audytora zewnętrznego tych organizacji); 94 pozostałe kontrole planowe. Ponadto plan pracy zakładał kontynuację 15 kontroli rozpoczętych w 2015 r., których zakończenie zaplanowano na 2016 r. (kontrole przechodzące).

Wszystkie propozycje kontroli zostały sklasyfikowane według głównego działu administracji rządowej, funkcji państwa według COFOG[2], ryzyka oraz rodzaju kontroli. Takie wielowymiarowe podejście do typowania tematów kontroli pozwoliło na lepsze ukierunkowanie badań kontrolnych w poszczególnych obszarach działalności państwa.

Najwięcej kontroli (według działu administracji rządowej) zaplanowano w działach: *administracja publiczna* (14 kontroli, co stanowiło 15% wszystkich kontroli ujętych w planie), *zdrowie* (13 kontroli, tj. 13% wszystkich kontroli planowych), *oświata i wychowanie* (9 kontroli, tj. 9%), *środowisko, gospodarka i sprawy wewnętrzne* (po 7 kontroli w każdym z działów). Kontrole w wymienionych działach stanowiły blisko 57% wszystkich kontroli ujętych w *Planie pracy NIK na 2016 rok.* Z uwagi na zidentyfikowane obszary ryzyka, liczba kontroli przyjętych do planu pracy (bez kontroli wykonania budżetu państwa) kształtowała się następująco: *niska jakość usług publicznych* – 56 kontroli, *niska jakość stanowionego prawa i niedostateczne jego egzekwowanie* – 11 kontroli, *wzrost zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa* – 8 kontroli, *niezrównoważenie finansów publicznych* i *niska konkurencyjność* oraz *innowacyjność gospodarki* – po 6 kontroli, *negatywne zmiany społeczno-demograficzne* – 4 kontrole.

Każdą z kontroli ujętych w planie pracy zaliczono do jednej z trzech kategorii, określających dominujący typ kontroli[3]:

- 64 tematy otrzymało kategorię kontroli *wykonania zadań* (ten typ kontroli koncentruje się na badaniu, czy działania i programy są realizowane, a instytucje zarządzane zgodnie z zasadami oszczędności, wydajności i skuteczności oraz czy istnieje możliwość poprawy w tej dziedzinie);
- 31 tematów kategorię kontroli *zgodności* (ten typ kontroli koncentruje się na badaniu, czy przedmiot kontroli jest zgodny z przyjętymi w charakterze kryteriów normami, wynikającymi z przepisów prawa, ustalonych regulacji, uchwał budżetowych, polityk, kodeksów, umów oraz ogólnie uznanych zasad);
- 4 tematy zaplanowano jako kontrole *finansowe* (ten typ kontroli koncentruje się na badaniu, czy dane finansowe jednostki są prezentowane zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości i sprawozdawczości finansowej oraz przepisami regulującymi gospodarkę finansową).

[2] Klasyfikacja wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych według funkcji (COFOG) jest jednym z głównych narzędzi służących do opisu i analizy finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych. Źródło: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej Dz.Urz.UE.L.2013.174.1.

[3] Zgodnie z definicjami przyjętymi w międzynarodowych standardach ISSAI: „ISSAI 100. Podstawowe zasady kontroli w sektorze publicznym" INTOSAI.

2.3. Ogólne informacje o zrealizowanych kontrolach

Realizacja planu pracy

Najwyższa Izba Kontroli w 2016 r. zakończyła postępowania kontrolne prowadzone w 1869 jednostkach kontrolowanych, w ramach 105 kontroli planowych[4], w tym kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Kontrola wykonania budżetu państwa przeprowadzona została u dysponentów 109 części budżetu państwa oraz w jednostkach bezpośrednio wykorzystujących środki publiczne. Kontrolą objęto także osiem samorządowych kolegiów odwoławczych, trzy prokuratury apelacyjne[5] i trzy prokuratury okręgowe, jak również cztery sądy apelacyjne i cztery sądy okręgowe oraz cztery sądy rejonowe. Skontrolowano także pięć oddziałów terenowych Agencji Nieruchomości Rolnych oraz sześć oddziałów terenowych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Ponadto, w ramach części *Gospodarka, Kultura i Dziedzictwo Narodowe, Szkolnictwo wyższe, Transport* oraz *Budżety wojewodów* przeprowadzono kontrolę wykorzystania dotacji u wybranych beneficjentów. Kontrolę obsługi budżetu państwa i budżetu środków europejskich przeprowadzono także w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego. Ponadto, zgodnie z *Planem pracy NIK na 2016 r.*, realizowanych było 11 kontroli, których termin zakończenia został określony na rok 2017.

Kontrole doraźne

Poza kontrolami planowymi Najwyższa Izba Kontroli w każdym roku przeprowadza kontrole doraźne, które umożliwiają szybkie reagowanie na występujące problemy. W 2016 r. NIK zakończyła postępowania kontrolne prowadzone w 394 jednostkach kontrolowanych, w ramach 116 kontroli doraźnych.

W razie konieczności pilnego zbadania aktualnych zagadnień o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa, podejmowane są kontrole doraźne koordynowane – prowadzone przez więcej niż jedną jednostkę kontrolną NIK – lub inne kontrole problemowe. W 2016 r. NIK przeprowadziła 6 kontroli doraźnych koordynowanych. Wiele kontroli planowych poprzedzanych jest tzw. kontrolami doraźnymi rozpoznawczymi, pozwalającymi na wstępne zbadanie problemu i doprecyzowanie zakresu i celów kontroli planowanej. W celu sprawdzenia stopnia i prawidłowości realizacji wniosków pokontrolnych, sformułowanych przez NIK w wystąpieniach pokontrolnych kierowanych do zbadanych podmiotów, przeprowadzane są kontrole sprawdzające. Liczną grupę kontroli doraźnych stanowią tzw. kontrole doraźne skargowe, które pozwalają zidentyfikować problemy dotykające obywateli i ocenić, czy usługi publiczne świadczone są na właściwym poziomie. Mogą być one prowadzone w wyniku analizy zasadności skarg i wniosków napływających do NIK zarówno od obywateli, jak również od posłów i senatorów oraz organizacji pozarządowych. W każdym roku w przypadku ok. 2% skarg wpływających do NIK podejmuje się kontrole skargowe, które stanowią 30% wszystkich kontroli doraźnych. W tabeli nr 1 przedstawiono strukturę kontroli doraźnych zakończonych w okresie sprawozdawczym[6].

Tabela 1. Kontrole doraźne realizowane w 2016 r. (według rodzaju)

Lp.	Rodzaj kontroli doraźnej	Liczba kontroli	Struktura (w %)
1.	Rozpoznawcza	38	32,7
2.	Sprawdzająca	14	12,1
3.	Skargowa	34	29,3
4.	Inna (problemowa)[7]	30	25,9
	Razem	**116**	**100%**

Źródło: Bazy danych systemu PILOT.

[4] Data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego – dane za rok 2016 wg stanu na dzień 31 marca 2017 r.
[5] Prokuratury apelacyjne zostały zniesione z dniem 4 marca 2016 r. (art. 29 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Prokuraturze (Dz.U. poz. 178).
[6] Wykaz kontroli doraźnych zakończonych informacją lub wystąpieniem pokontrolnym w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. zawiera załącznik nr 3 do *Sprawozdania*.
[7] W grupie kontroli doraźnych – Inna (problemowa) – ujęto również kontrole doraźne koordynowane.

Wystąpienia pokontrolne

Wyniki kontroli przeprowadzanych przez Najwyższą Izbę Kontroli są prezentowane w wystąpieniu pokontrolnym. Jest ono adresowane do kierownika jednostki kontrolowanej, zgodnie z zasadą podmiotowości[8]. 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.

Najwyższa Izba Kontroli w 2016 r. przekazała łącznie 2263 wystąpienia pokontrolne z kontroli planowych i doraźnych. Dane o liczbie wysłanych wystąpień, według kategorii adresatów oraz w porównaniu z analogicznymi danymi z 2015 r., przedstawia tabela nr 2.

Tabela 2. Wystąpienia pokontrolne wysłane w latach 2015-2016

Lp.	Wystąpienia pokontrolne skierowane do:	2015 r.		2016 r.	
		Liczba	Struktura (w %)	Liczba	Struktura (w %)
1.	Prezesa Rady Ministrów	-	-	1	0,0
2.	Prezesa NBP	3	0,1	3	0,1
3.	Ministrów i kierowników urzędów centralnych[1/]	135	5,4	152	6,7
4.	Wojewodów[2/]	74	3,0	90	4,0
5.	Kierowników pozostałych skontrolowanych jednostek	2.289	91,5	2.017	89,2
	Razem	**2.501**	**100%**	**2.263**	**100%**

[1/] w tym osób kierujących instytucjami, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o NIK
[2/] kierowników organów szczebla wojewódzkiego

Źródło: Bazy danych systemu PILOT.

Zastrzeżenia do 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 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.

W 2016 r. adresaci wystąpień pokontrolnych zgłosili zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w 231 wystąpieniach, dla porównania w 2015 r. – w 329 wystąpieniach. Zespoły Komisji Rozstrzygającej podjęły w tych sprawach 176 uchwał.

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.

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.

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

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, zaś Prezes NIK może przedstawić swoją opinię do stanowiska.

Najwyższa Izba Kontroli w 2016 r. przedłożyła Sejmowi RP łącznie 224 informacje dotyczące wyników kontroli (dla porównania w 2015 r. – 205)[9]. Strukturę rodzajową przedłożonych informacji przedstawiono w tabeli nr 3.

Tabela 3. Informacje o wynikach kontroli przedłożone Sejmowi RP w latach 2015-2016 (według rodzajów kontroli)

Lp.	Rodzaj kontroli	2015 r.		2016 r.	
		Liczba informacji	Struktura (w %)	Liczba informacji	Struktura (w %)
1.	Kontrola wykonania budżetu państwa, z tego:	90	43,9	90	40,2
1.1.	*– części budżetowe*	*84*	*41,0*	*84*	*37,5*
1.2.	*– państwowe fundusze celowe i agencje*	*6*	*2,9*	*6*	*2,7*
2.	Pozostałe kontrole planowe	102	49,7	119	53,1
3.	Kontrole doraźne	11	5,4	13	5,8
4.	Inne informacje*	2	1,0	2	0,9
	Razem	**205**	**100%**	**224**	**100%**

** Sprawozdanie z działalności NIK w 2015 rou* oraz *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej.*

Źródło: Rejestr informacji pokontrolnych NIK.

3. Rezultaty kontroli NIK

3.1. 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 dotyczące całości kontrolowanych zagadnień o charakterze systemowym.

Najwyższa Izba Kontroli przedstawia wnioski, łącznie z ocenami i uwagami dotyczącymi kontrolowanej działalności, w wystąpieniach pokontrolnych przekazywanych kierownikom skontrolowanych podmiotów. W razie potrzeby informuje o nich także kierownika jednostki nadrzędnej i właściwe organy administracji publicznej. Wnioski wskazują na potrzebę podjęcia konkretnych działań mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli oraz poprawę skuteczności funkcjonowania kontrolowanego podmiotu[10].

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. Ponadto, narzędziem sprawdzania efektów działalności kontrolnej są doraźne kontrole sprawdzające. W tabeli nr 4 przedstawiono dane o liczbie i stanie realizacji wniosków pokontrolnych w latach 2015-2016.

[9] Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., przeprowadzonych w roku 2016, oraz wykaz informacji o wynikach kontroli planowych zatwierdzonych przez Prezesa NIK w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. zamieszczono w załącznikach nr 1 i 2 do *Sprawozdania*.

[10] Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK kierownik jednostki kontrolowanej, 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. Taka sama reguła obowiązuje zgodnie z art. 62a ust. 2 ustawy o NIK w razie powiadomienia innych podmiotów o uwagach ocenach i wnioskach.

Tabela 4. Liczba wniosków pokontrolnych zgłoszonych przez NIK w latach 2015-2016, w podziale ze względu na stan ich realizacji

Lp.	Stan realizacji wniosków pokontrolnych	Liczba wniosków pokontrolnych w 2015 r.	Struktura (w %)	Liczba wniosków pokontrolnych w 2016 r.	Struktura (w %)
1.	Zrealizowane	2.734	52,0	2.035	52,6
2.	W trakcie realizacji	1.701	32,4	1.096	28,3
3.	Niezrealizowane	821	15,6	740	19,1
	Razem	5.256	100%	3.871	100%

Źródło: Bazy danych systemu PILOT – stan na dzień 31 marca 2017 r.

3.2. Propozycje zmian legislacyjnych – wnioski *de lege ferenda*

W 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli w 53 informacjach o wynikach kontroli sformułowała 125 wniosków *de lege ferenda*, w tym 87 odnosiło się do zmiany regulacji ustawowych, 38 do zmiany przepisów rozporządzeń. Łącznie w 2016 r. zrealizowane zostały 33 wnioski[11].

Na uwagę zasługuje fakt, że procedura legislacyjna jest procesem długotrwałym, uzależnionym od wielu czynników, na które Najwyższa Izba Kontroli nie ma wpływu. Na przebieg procesu legislacyjnego mają natomiast wpływ: inicjatywa prawodawcza, uzgodnienia wewnątrzresortowe i międzyresortowe, konsultacje społeczne, a w przypadku projektów ustaw – także prace parlamentarne. Okoliczności te mają zatem istotne znaczenie dla liczby zrealizowanych wniosków *de lege ferenda*, które zostały zgłoszone w danym roku.

Najwyższa Izba Kontroli w latach 2013-2016 sformułowała łącznie 359 wniosków *de lege ferenda*. Dotychczas zrealizowanych zostało 119 wniosków. Ponadto, w trakcie prac legislacyjnych znajduje się 28 wniosków *de lege ferenda*[12].

Wnioski *de lege ferenda* zgłoszone i zrealizowane w 2016 r. sformułowane zostały w następujących informacjach o wynikach kontroli:

- *System szczepień ochronnych dzieci* (P/15/080). Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *zdrowie*. Wnioskowano do Ministra Zdrowia o zmianę rozporządzenia w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych, polegającą na rozszerzeniu szczepień przeciwko pneumokokom na całą populację dzieci.

  Minister Zdrowia rozporządzeniem z dnia 3 listopada 2016 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz.U. poz. 1815) rozszerzył szczepienia przeciw pneumokokom na całą populację dzieci urodzonych po dniu 1 stycznia 2017 r.

- *Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą* (P/15/107). Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej *–administracja publiczna; budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*. Wniosek dotyczył zmiany rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę; oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane; decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia budowy i przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego, przez uzupełnienie wzoru decyzji o pozwoleniu na budowę o niezbędny, w świetle art. 32 ust. 6 prawa budowlanego, element do dedykowania danych osobowych lub nazw innych, niż inwestor, stron postępowania.

  Minister Infrastruktury i Budownictwa wydał rozporządzenie z dnia 24 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę lub rozbiórkę; zgłoszenia budowy i przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego; oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz decyzji o pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę (Dz.U. poz. 1493), w którym uwzględniono wniosek NIK.

11 Realizacja wniosków *de lege ferenda* zgłoszonych w latach 2005-2016.
12 Dane z systemu FERENDA II – stan na dzień 15 maja 2017 r.

- *Zapobieganie bezdomności zwierząt* (P/16/058). Kontrola odnosiła się do działu administracji rządowej – *rolnictwo*. Wnioski dotyczyły:
  - dopuszczenia w ustawie o ochronie zwierząt możliwości częściowego lub całkowitego finansowania przez gminy kastracji lub sterylizacji zwierząt poza schroniskami, przy poszanowaniu praw ich właścicieli.

    Ustawa z dnia 15 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (Dz.U. poz. 2102) wprowadziła zmianę, która przewiduje w art. 11 ust. 3a ustawy o ochronie zwierząt, że gminny program przeciwdziałania bezdomności zwierząt i opieki nad bezdomnymi zwierzętami może obejmować plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw ich właścicieli lub innych osób pod których opieką zwierzęta pozostają;

  - zmiany art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, przez wprowadzenie otwartego katalogu zadań, jakie można ująć w gminnym programie opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (program).

    Ustawa z dnia 15 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (Dz.U. poz. 2102) w art. 11a ust. 2 określa otwarty katalog zadań objętych gminnym programem opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (dotychczas katalog ten był zamknięty, co uniemożliwiało gminom objęcie programem zadań nieprzewidzianych wprost w ustawie).

- *Wspieranie uczniów uzdolnionych w województwie dolnośląskim* (P/15/108). Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *oświata i wychowanie*. Wnioski dotyczyły:
  - zmiany ustawy o systemie oświaty przez ustalenie jednolitych zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej zarówno dla szkół publicznych, jak również dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych.

    Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 59) stanowi w art. 47 ust. 1 pkt 5, że minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi, w drodze rozporządzenia, zasady organizacji i udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach i placówkach, które powinny tworzyć warunki dla zaspokojenia potrzeb rozwojowych i edukacyjnych uczniów, w szczególności wspomagać rozwój uczniów i aktywność uczenia się;

  - zmiany rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie warunków i trybu udzielania zezwoleń na indywidualny program lub tok nauki oraz organizacji indywidualnego programu lub toku nauki przez wyeliminowanie przepisów wykraczających poza zakres delegacji prawodawczej, a dotyczących faktycznego związania dyrektora szkoły opiniami rady pedagogicznej i publicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej oraz przez wyeliminowanie nieprzewidzianego w ustawie o systemie oświaty wymogu pozytywnego zaopiniowania przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny nad szkołą wniosku o zezwolenie na ITN umożliwiający realizację w ciągu jednego roku szkolnego programu nauczania z zakresu więcej niż dwóch klas.

    Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 59) przewiduje w art. 115 ust. 4, że minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi, w drodze rozporządzenia, warunki i tryb udzielania zezwoleń na indywidualny program lub tok nauki oraz organizację indywidualnego programu lub toku nauki, uwzględniając umożliwienie uczniom szczególnie uzdolnionym rozwoju ich uzdolnień oraz ukończenie szkoły w skróconym czasie;

  - objęcia uczniów, którzy zrealizowali IPN uprawnieniami w systemie egzaminacyjnym, na wzór tych, jakie przysługują laureatom i finalistom konkursów o zasięgu wojewódzkim i ponadwojewódzkim na podstawie ustawy o systemie oświaty, bądź przyznania im innych przywilejów.

    W art. 134 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 59) wprowadzono regulację, która określa, że w przypadku większej liczby kandydatów, którzy posiadają świadectwo ukończenia szkoły podstawowej i którzy ubiegają się o przyjęcie do klasy I publicznej szkoły ponadpodstawowej, niż liczba wolnych miejsc w tej szkole, na pierwszym etapie postępowania rekrutacyjnego są brane pod uwagę łącznie następujące kryteria: w przypadku kandydatów ubiegających się o przyjęcie do oddziałów wymagających szczególnych indywidualnych predyspozycji – wyniki sprawdzianu uzdolnień kierunkowych (realizacja programu nauczania wymagającego od ucznia szczególnych indywidualnych predyspozycji).

Spośród wniosków zgłoszonych w 2015 r. a zrealizowanych w 2016 r., można wymienić m.in. wnioski sformułowane w kontrolach:

- *Egzekwowanie przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych* (I/14/001/KBF). Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *finanse publiczne*. NIK wnioskowała o opracowanie nowych rozwiązań prawnych mających na celu zapewnienie skutecznego zapobiegania, a także zwalczania nielegalnego urządzania oraz reklamowania zakładów wzajemnych za pośrednictwem sieci Internet w sytuacji, gdy siedziby podmiotów urządzających nielegalne zakłady wzajemne oraz serwery wykorzystywane do organizowania tych zakładów znajdują się poza granicami RP.

  Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 88), zawiera m.in. rozwiązania prawne zmierzające do uniemożliwiania nielegalnego urządzania gier hazardowych przez Internet, w tym: zobowiązujące ministra właściwego ds. finansów publicznych do prowadzenia jawnego, ogólnodostępnego rejestru domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą o grach hazardowych (dalej Rejestr) oraz zobowiązujące przedsiębiorców telekomunikacyjnych świadczących usługi dostępu do sieci Internet do nieodpłatnego:
  - uniemożliwienia dostępu do stron internetowych wykorzystujących nazwy domen internetowych wpisanych do Rejestru;
  - przekierowania połączeń odwołujących się do nazw domen internetowych wpisanych do Rejestru do strony internetowej prowadzonej przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, zawierającej komunikat, skierowany do odbiorców usługi dostępu do Internetu obejmujący w szczególności informacje o lokalizacji Rejestru, wpisaniu szukanej nazwy domeny internetowej do tego Rejestru, listę podmiotów legalnie oferujących gry hazardowe na terytorium RP, a także powiadomienie o grożącej odpowiedzialności karno-skarbowej uczestnika gier urządzanych wbrew przepisom ustawy.

- *Dotacje dla niepublicznych szkół artystycznych oraz nadzór nad tymi szkołami* (P/14/089). Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *oświata i wychowanie*. Wnioski dotyczyły:
  - 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.

    W art. 90 ust. 4b i 4c ustawy o systemie oświaty nie uregulowano podstawy ustalania wysokości dotacji dla niepublicznej szkoły artystycznej, która nie ma odpowiednika wśród szkół publicznych tego samego typu prowadzonych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Potrzebę uregulowania tej kwestii w ustawie o systemie oświaty potwierdza stwierdzony w toku kontroli fakt przekazywania dotacji w latach 2011-2013 niepublicznej szkole sztuki tańca o uprawnieniach szkoły publicznej, przy jednoczesnym nieprowadzeniu żadnej szkoły tego typu przez Ministra. W związku z podjętymi przez MKiDN działaniami zmierzającymi do likwidacji prowadzonych szkół policealnych, brak prawnych unormowań podstawy naliczania dotacji będzie dotyczyć także tego typu szkół.

Spośród wniosków zgłoszonych w 2014 r. a zrealizowanych w 2016 r., można wymienić m.in. wnioski sformułowane w kontrolach:

- *Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych* (P/13/189). Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*. Wnioski dotyczyły:
  - nowelizacji art. 55 prawa budowlanego, przez wprowadzenie wymogu uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie elektrowni wiatrowej przed przystąpieniem do jej użytkowania.

    Przepis art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. poz. 961) realizuje wniosek NIK. Elektrownie wiatrowe zostały wpisane w załączniku do ustawy – Prawo budowlane w kategorii XXIX, zaś art. 55 ustawy – Prawo budowlane m.in. dla tej kategorii obiektów budowlanych przewiduje uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego;

  - uzupełnienia załącznika nr 1 do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, przez dokonanie klasyfikacji elektrowni wiatrowej według kategorii obiektu budowlanego, współczynnika kategorii obiektu (k), współczynnika wielkości obiektu (w).

Przepis art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. poz. 961) realizuje wniosek NIK. Elektrownie wiatrowe zostały wpisane w załączniku do ustawy – Prawo budowlane w kategorii XXIX – wolno stojące kominy i maszty oraz elektrownie wiatrowe, tj. według kategorii obiektu budowlanego, współczynnika kategorii obiektu (k) i współczynnika wielkości obiektu (w);

- określenia dopuszczalnej odległości lokalizacji farm wiatrowych od siedlisk i zabudowań ludzkich.
  Przepis art. 4 i nast. ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. poz. 961) realizuje wniosek NIK, przez określenie odległości, w której mogą być lokalizowane i budowane: elektrownia wiatrowa – od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, oraz budynek mieszkalny albo budynek o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa – od elektrowni wiatrowej.

- *Funkcjonowanie systemu krwiodawstwa i krwiolecznictwa* (P/13/166). Kontrola dotyczyła działu administracji rządowej – *zdrowie*. Wnioski dotyczyły:
  - określenia 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.

    Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o zmianie ustawy o publicznej służbie krwi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 823) w art. 1 w pkt 3 wprowadza definicję m.in. poważnej niepożądanej reakcji (nowe brzmienie art. 5 pkt 15 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi – Dz.U. z 2014 r. poz. 332) oraz poważnego niepożądanego zdarzenia (nowe brzmienie art. 5 pkt 16 ustawy o publicznej służbie krwi);

  - doprecyzowania zakresu danych, które powinny 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).

    Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o zmianie ustawy o publicznej służbie krwi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 823) w art. 1 w pkt 11 wprowadza nowe brzmienie art. 17 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi odnoszącego się do systemu e-krew; system obejmuje m.in. dane kandydatów na dawców krwi i dawców krwi oraz inne informacje;

  - ustalenia obowiązków jednostek organizacyjnych publicznej służby krwi w zakresie dotyczącym przekazania wymaganych danych i przygotowania sprawozdań dla Komisji Europejskiej.

    Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o zmianie ustawy o publicznej służbie krwi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 823) w art. 1 w pkt 19 i w pkt 23 wprowadza do ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi nowe zasady przekazywania sprawozdań dla Komisji Europejskiej;

  - prawnej regulacji obowiązków i sposobu zapewniania przez centra krwiodawstwa i krwiolecznictwa identyfikacji składników krwi.

    Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o zmianie ustawy o publicznej służbie krwi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 823) w art. 1 w pkt 26 wprowadza do przepisów ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi system czuwania nad bezpieczeństwem krwi i jej składników;

  - zapewnienia pełnej transpozycji do polskiego prawodawstwa obowiązków wynikających z dyrektyw Unii Europejskiej 2002/98/WE, 2004/33/WE, 2005/62/WE.

    Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o zmianie ustawy o publicznej służbie krwi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 823) dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia:
    1) dyrektywy 2002/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiającej normy jakości i bezpiecznego pobierania, badania, preparatyki, przechowywania, wydawania krwi ludzkiej i składników krwi oraz zmieniającej dyrektywę 2001/83/WE (Dz. Urz. UE L 33 z 08.02.2003, str. 30, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, str. 346, z późn. zm.);
    2) dyrektywy Komisji 2004/33/WE z dnia 22 marca 2004 r. wykonującej dyrektywę 2002/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie niektórych wymagań technicznych dotyczących krwi i składników krwi (Dz. Urz. UE L 91 z 30.03.2004, str. 25, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 8, str. 272, z późn. zm.);

3) dyrektywy Komisji 2005/61/WE z dnia 30 września 2005 r. wykonującej dyrektywę 2002/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie wymogów dotyczących śledzenia losów krwi oraz powiadamiania o poważnych, niepożądanych reakcjach i zdarzeniach (Dz. Urz. UE L 256 z 01.10.2005, str. 32);
4) dyrektywy Komisji 2005/62/WE z dnia 30 września 2005 r. wykonującej dyrektywę 2002/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie norm i specyfikacji wspólnotowych odnoszących się do systemu jakości obowiązującego w placówkach służby krwi (Dz. Urz. UE L 256 z 01.10.2005, str. 41);

- precyzyjnego określenia w rozporządzeniu 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.

  Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o zmianie ustawy o publicznej służbie krwi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 823) w art. 1 w pkt 3 i w pkt 5 wprowadza definicję m.in. krwi rzadkiej grupy, nadając nowe brzmienie art. 5 pkt 8 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi oraz uprawnienia dawców krwi rzadkich grup do rekompensaty, nadając nowe brzmienie art. 11 ustawy o publicznej służbie krwi;

- zapewnienia 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.

  Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o zmianie ustawy o publicznej służbie krwi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 823) w art. 1 w pkt 16 wprowadza dla ministra właściwego do spraw zdrowia delegację do uregulowania w drodze rozporządzenia m.in. sposobu sprawowania nadzoru nad działaniem pracowni serologii lub pracowni immunologii transfuzjologicznej w podmiocie leczniczym wykonującym działalność leczniczą w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne (nowe brzmienie art. 21 ust. 8 pkt 2 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi). Jednocześnie w art. 15 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o publicznej służbie krwi oraz niektórych innych ustaw przewidziano, że dotychczasowy akt wykonawczy wydany na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy o publicznej służbie krwi zachowuje moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 21 ust. 8 ustawy nie dłużej jednak niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy;

- określenia 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) 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.

  Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o zmianie ustawy o publicznej służbie krwi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 823) w art. 1 w pkt 18 wprowadza zasady właściwości regionalnych centrów krwiodawstwa i krwiolecznictwa, Wojskowego Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa oraz Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa MSWiA dla podmiotów leczniczych (nowe brzmienie art. 23 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi);

- opracowania i wdrożenia 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.

  Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o zmianie ustawy o publicznej służbie krwi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 823) w art. 1 w pkt 11 oraz w pkt 23 wprowadza – poprzez utworzenie systemu e-krew (nowe brzmienie art. 17 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi) oraz wprowadzenie nowego brzmienia art. 27 ust. 4 tej ustawy – mechanizmy 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;

– kontynuowania przez Ministra Zdrowia działań na rzecz wprowadzenia systemowych rozwiązań zagospodarowania posiadanych przez Polskę nadwyżek krwi, jako strategicznego surowca do wytwarzania produktów krwiopochodnych.

  Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o zmianie ustawy o publicznej służbie krwi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 823) w art. 1 w pkt 21 wprowadza jako zadanie Instytutu Hematologii i Transfuzjologii ocenę potrzeb w zakresie zaopatrzenia w krew i jej składniki oraz planowanie związanych z tym zadań i sposobów ich realizacji (nowe brzmienie art. 25 pkt 4 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi).

Spośród wniosków zgłoszonych w 2016 r. niezrealizowane zostały m.in. wnioski zawarte w kontrolach:

- *Realizacja świadczeń zdrowotnych z zakresu kardiologii przez publiczne i niepubliczne podmioty lecznicze* (P/14/078). Wnioski dotyczyły:
  – jednoznacznego określenia sposobu spełniania przez podmioty lecznicze udzielające świadczeń w rodzaju leczenie szpitalne wymogu posiadania izby przyjęć;
  – określenia, w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie art. 22 ust. 5 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2015 r. poz. 618, ze zm.), standardów postępowania medycznego dotyczących świadczeń zdrowotnych z zakresu kardiologii inwazyjnej.
- *Pomoc osobom dotkniętym przemocą w rodzinie* (P/15/046). Wniosek dotyczył podjęcia przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej inicjatywy legislacyjnej w celu zmiany art. 9b ust.2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1390), polegającej na wprowadzeniu obowiązku okresowego monitorowania przez zespół interdyscyplinarny sytuacji osób dotkniętych przemocą, w przypadku których zakończenie procedury Niebieskiej Karty nastąpiło z powodu ustania przemocy i uzasadnionego przypuszczenia o zaprzestaniu dalszego stosowania przemocy oraz zrealizowaniu indywidualnego planu pomocy.
- *Opieka okołoporodowa na oddziałach położniczych* (P/15/065). Wnioski dotyczyły:
  – wprowadzenie w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 22 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 694, ze zm.) wymogu takiej organizacji pracy anestezjologów, aby w razie konieczności było możliwe natychmiastowe znieczulenie pacjentki;
  – wprowadzenie w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą (Dz.U. poz. 739), uregulowań gwarantujących zapewnienie pacjentkom prawa do intymności i godności na salach porodowych i w gabinetach badań.
- *Wydawanie decyzji ostatecznych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę w województwie mazowieckim* (P/15/104). W związku z planowanym opracowaniem nowego aktu prawnego regulującego w sposób kompleksowy sprawy gospodarki przestrzennej, w tym budownictwa (Kodeks budowlany) NIK za zasadne uznała sformułowanie wniosków o charakterze systemowym i wniosła pod adresem Ministra Infrastruktury i Budownictwa o rozważenie uwzględnienia w planowanym akcie prawnym:
  – obowiązku uchwalania przez gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów przewidzianych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin pod zabudowę;
  – możliwości rozstrzygania w jednej decyzji administracyjnej o wszystkich istotnych dla danej inwestycji sprawach;
  – określenia terminów do podejmowania wymaganych w toku postępowania administracyjnego czynności, niezbędnych dla wydawania prawidłowej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz o pozwoleniu na budowę;
  – doprecyzowania, iż przekazaniu innym organom (wójtom, burmistrzom, prezydentom miast i organom nadzoru budowlanego) podlegają decyzje ostateczne o pozwoleniu na budowę oraz jednoznacznego i konkretnego określenia terminów ich przekazywania.
- *Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej* (P/15/015). Wniosek dotyczył opracowania projektu zmiany ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.), który zmieni definicję środków publicznych, zawartą w art. 5 ust. 1, tak aby w jasny sposób odróżnić dochody publiczne zarówno od środków publicznych, jak i od innych rodzajów przychodów.

3.3. Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty kontroli są jednym z wymiernych efektów kontroli przeprowadzanych przez Najwyższą Izbę Kontroli, nie stanowią one jednak jedynej podstawy do oceny kontrolowanej działalności oraz oceny efektywności pracy NIK. Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości finansowe skutkują 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 zarówno wskazywanie na nieprawidłowości i zagrożenia występujące w funkcjonowaniu podmiotów wykonujących zadania publiczne lub korzystających ze środków publicznych, jak i pozytywne oddziaływanie prowadzące do poprawy gospodarności, w tym oszczędności i wydajności w działaniach tych podmiotów.

Jednym z efektów kontroli NIK są 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. W 2016 r. korzyści finansowe uzyskane w wyniku działań kontrolnych NIK wyniosły ogółem 74.255 tys. zł. Korzyści te według kategorii obrazuje schemat nr 1.

Schemat 1. Korzyści finansowe

Kategorie	Ujawniona kwota w tys. zł	Opis
Pozyskane pożytki finansowe	73.271	*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	380	*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	604	*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 tym innym podmiotom*

Źródło: Elektroniczny rejestr finansowych rezultatów kontroli.

Przykładowe kontrole, z których pożytki finansowe zostały ujawnione lub faktycznie pozyskane w 2016 r. przez skontrolowaną jednostkę, budżet państwa, budżet jednostki samorządu terytorialnego:

- *Przygotowanie i realizacja projektu pn. Regionalna platforma informacyjna dla mieszkańców i samorządów Dolnego Śląska e-Dolny Śląsk* (S/15/001) – kontrola przeprowadzona w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego, w której pozyskane pożytki finansowe na kwotę 54.859,6 tys. zł były wynikiem sfinalizowania działań niezbędnych w celu maksymalnego wykorzystania środków uwolnionych w związku z zaprzestaniem realizacji projektu Regionalna platforma informacyjna dla mieszkańców i samorządów dolnego śląska e-Dolny Śląsk poprzez rozdysponowanie tych środków na realizację innych projektów (podpisanie umów i wypłacenie środków w ramach złożonych wniosków o płatność), zgodnie z wnioskiem pokontrolnym NIK.
- *Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych* (R/16/001) – w wyniku realizacji wniosku pokontrolnego NIK, Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Krzystkowice pozyskało kwotę 5.099 tys. zł na dofinansowanie inwestycji na przebudowę dojazdu pożarowego.

- *Ochrona gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystaniem w latach 2009-2012* (P/13/138) – w ramach realizacji wniosków pokontrolnych pozyskano kwotę 2.640,7 tys. zł:
  - Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy we Wrocławiu podjęła działania związane z dochodzeniem należności z tytułu naliczeń opłat za okres od 1.10.2013 r. do 15.01.2015 r. za bezumowne użytkowanie nieruchomości przez samowolnych użytkowników. W wyniku podjętych działań użytkowników obciążono kwotą 9.388 tys. zł, z czego ANR OT we Wrocławiu wyegzekwowała 68,5% naliczonych opłat, w tym 2.640,7 tys. zł. stanowiła kwota wyegzekwowana w 2016 r.
  - Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie pozyskała w 2016 r. pożytki finansowe na kwotę 2.490,7 tys. zł wynikające z wyegzekwowania, na wniosek NIK, wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z gruntów, które były użytkowane rolniczo.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega znaczenie prawidłowego i efektywnego wykorzystania środków unijnych, zwłaszcza w kontekście nowej perspektywy budżetowej. Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej, mające związek z kontrolami przeprowadzonymi przez NIK w 2016 r., wyniosły 7.428 tys. zł. Do tej grupy zalicza się ujawnione w wyniku kontroli[13] 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.

Schemat 2. Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej

Kategorie	Ujawniona kwota w tys. zł	Opis
Szkoda w ogólnym budżecie Unii Europejskiej	3.225	*Środki finansowe Unii Europejskiej, 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	4.203	*Środki finansowe Unii Europejskiej, 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.

Przykładowe skutki finansowe na szkodę budżetu Unii Europejskiej, ujawnione w 2016 r. w wyniku kontroli NIK:

- *Prawidłowość postępowań w sprawie wyboru projektów w ramach wybranych Regionalnych Programów Operacyjnych* (P/15/008) – przeprowadzonej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego w Katowicach. W kontroli tej potencjalne finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu UE wyniosły łącznie 4.203 tys. zł i dotyczyły błędnej oceny wniosku, który otrzymał ocenę pozytywną zamiast negatywnej, w rezultacie czego znalazł się na liście rankingowej do dofinansowania. W związku z kontrolą NIK projekt ten nie uzyskał dofinansowania.
- *Przestrzeganie przez Gminę Koniecpol obowiązujących przepisów przy zlecaniu, prowadzeniu i rozliczaniu inwestycji w zakresie sortowania odpadów oraz kotłowni miejskich* (I/16/002) – przeprowadzonej w Urzędzie Miasta i Gminy w Koniecpolu. W wyniku tej kontroli finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu UE wyniosły 1.471,5 tys. zł. Kwota ta została wydatkowana niezgodnie z warunkami zawartymi w umowie o dofinansowanie projektu środkami UE, w związku z nieosiągnięciem w założonych terminach wskaźników produktów i rezultatów przyjętych w ostatecznym wniosku o dofinansowanie.
- *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miast* (P/15/037) – przeprowadzonej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu. Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu UE wyniosły łącznie 1.160,7 tys. zł i były to kwoty dofinansowania przyznanego ze środków UE na projekty:
  - Gminy Miasta Inowrocław – kwota 1.134,2 tys. zł, wydatkowana niezgodnie z przeznaczeniem na remont pomieszczeń administracyjnych MOPS w Inowrocławiu;
  - Gminy Miasta Grudziądz – kwota 26,5 tys. zł, wydatkowana niezgodnie z przeznaczeniem na remont pomieszczeń Straży Miejskiej w Grudziądzu.

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

3.4. Współpraca z organami powołanymi do ścigania przestępstw, wykroczeń lub innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa

Zawiadomienia skierowane przez NIK w 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 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 102 zawiadomienia.

Tabela 5. Liczba zawiadomień skierowanych przez NIK w 2016 r.

Lp.	Zawiadomienia skierowane do organów powołanych do ścigania przestępstw, wykroczeń i innych czynów	Liczba zawiadomień
1.	Prokuratury	43
2.	Policji	20
3.	Naczelników urzędów skarbowych	9
4.	Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych	1
5.	Centralnego Biura Antykorupcyjnego	5
6.	Prokuratora Generalnego	2
7.	Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska	1
8.	Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	1
9.	Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego	2
10.	Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego	16
11.	Okręgowego Inspektora Pracy	1
12.	Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Śląskiej Izby Lekarsko – Weterynaryjnej w Katowicach	1
	Razem	102

Zawiadomieniami, skierowanymi w 2016 r. objęte zostały 62 osoby.

Najwyższa Izba Kontroli w 2016 r. skierowała 56 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstw a także wykroczeń skarbowych, w których wskazano na podejrzenie popełnienia 61 czynów karalnych. Niezależnie od powyższego, Najwyższa Izba Kontroli skierowała pięć zawiadomień do Centralnego Biura Antykorupcyjnego, które dotyczyły wykrytych w kontrolach nieprawidłowości związanych z działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa.

Tabela 6. Zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstw, w tym skarbowych i wykroczeń skarbowych, przekazane przez NIK w 2016 r. organom ścigania (według kwalifikacji prawnej czynów przyjętej przez NIK)

Lp.	Określenie czynu zabronionego i naruszonego przepisu rangi ustawowej	Liczba
1.	Przestępstwo określone w art. 90 prawa budowlanego, polegające na wybudowaniu obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia bądź zgłoszenia	14
2.	Nieprowadzenie ksiąg rachunkowych (art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości w zb. z art. 61 § 1 kks)	10
3.	Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza publicznego działającego na szkodę interesu publicznego lub prywatnego (art. 231 kk)	7
4.	Nadużycie udzielonych uprawnień lub niedopełnienie ciążących obowiązków i wyrządzenie znacznej bądź w wielkich rozmiarach szkody majątkowej (art. 296 kk)	6
5.	Naruszenie obowiązku zabezpieczenia danych osobowych przed ich zabraniem przez osobę nieuprawnioną, uszkodzeniem lub zniszczeniem (art. 52 ustawy o ochronie danych osobowych)	3
6.	Wykonywanie samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie bez posiadania odpowiednich uprawnień (art. 91 ust. 1 pkt 2 prawa budowlanego)	3
7.	Poświadczenie nieprawdy w dokumentach, co do okoliczności mającej znaczenie prawne (art. 271 kk)	2
8.	Naruszenie obowiązku ochrony danych przy administrowaniu zbiorem poprzez udostępnianie danych bądź umożliwienie dostępu do nich osobom nieupoważnionym (art. 51 ust. 1 o ochronie danych osobowych)	2

Lp.	Określenie czynu zabronionego i naruszonego przepisu rangi ustawowej	Liczba
9.	Przetwarzanie w zbiorze danych osobowych, których przetwarzanie nie jest dopuszczalne albo do których przetwarzania nie jest się uprawnionym (art. 49 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych)	1
10.	Składanie fałszywego oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej (art. 233 § 6 kk)	2
11.	Składanie organowi podatkowemu lub płatnikowi deklaracji lub oświadczenia w którym podaje się nieprawdę bądź zataja prawdę lub nie dopełnia obowiązku zawiadomienia o zmianie objętych nimi danymi (art. 56 kks)	1
12.	Narażenie człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężki uszczerbek na zdrowiu (art. 160 kk)	1
13.	Niespełnienie obowiązku określonego w art. 61 prawa budowlanego, dotyczącego utrzymania obiektu budowlanego w należytym stanie technicznym, użytkowanie obiektu w sposób niezgodny z przepisami lub niezapewnienie bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego (art. 91a prawa budowlanego)	1
14.	Przedłożenie dokumentów stwierdzających nieprawdę, w celu wyłudzenia kredytu, gwarancji kredytowej, dotacji, subwencji lub zamówienia publicznego (art. 297 kk)	2
15.	Produkowanie lub wprowadzanie do obrotu środków spożywczych powszechnie spożywanych szkodliwych dla zdrowia lub życia człowieka (art. 96 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia – Dz.U. z 2017 r. poz. 149, ze zm.)	2
16.	Prowadzenie działalności nadzorowanej bez spełnienia wymagań weterynaryjnych przewidzianych dla określonego rodzaju i zakresu tej działalności, powodując przez to zagrożenie epizootyczne lub epidemiologiczne lub niewłaściwą jakość zdrowotną produktów albo prowadzenie takiej działalności bez stwierdzenia spełnienia wymagań weterynaryjnych (art. 77 pkt 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt – Dz.U. z 2014 r. poz. 1539, ze zm.)	1
17.	Składowanie, usuwanie, przerabianie, unieszkodliwianie przewożenie, wbrew przepisom, odpadów lub substancji w takich warunkach lub w taki sposób, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu wielu osób lub spowodować zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach (art. 183 kk)	1
18.	Niewyznaczenie w wymaganym terminie osoby do której obowiązków należy obliczanie i pobieranie podatków oraz terminowe wypłacenie organowi podatkowemu kwot (art. 79 kks) (wykroczenie skarbowe)	1
19.	Pomocnictwo w zamiarze dokonania czynu wynikającego z art. 18 § 3 kk w zw. z art. 197 § 1 kk	1
	Razem	61

Należy podkreślić, 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 kategorii przestępstw w 2016 r., najczęściej wskazywano:

- czyny wypełniające znamiona art. 90 prawa budowlanego polegające na wybudowaniu obiektów budowlanych bez pozwolenia na budowę bądź zgłoszenia robót budowlanych właściwemu organowi, tj. staroście. Przykładem mogą być zawiadomienia skierowane do Prokuratury Rejonowej w Olsztynie, w Lubartowie, w Giżycku, po kontrolach przeprowadzonych w Starostwie Powiatowym i Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w zakresie zapewnienia przez organy administracji publicznej dostępu do jezior stanowiących wody publiczne (P/15/091);
- czyny wypełniające znamiona art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości, polegające na dopuszczeniu do nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych w Urzędach Skarbowych. Przykładem tego będą zawiadomienia skierowane do Urzędów Skarbowych w Dzierżoniowie, w Trzebnicy, Wrocław – Krzyki we Wrocławiu w wyniku kontroli P/15/033, której przedmiotem było zarządzanie obiektami mostowymi i przepustami przez administrację drogową;
- czyny wypełniające znamiona określone w art. 231 § 1 kk polegające na działaniu na szkodę interesu publicznego lub prywatnego poprzez przekroczenie uprawnień przez funkcjonariusza publicznego. Przykładem może być zawiadomienie skierowane przez Delegaturę NIK w Rzeszowie w wyniku kontroli Urzędu Miasta Łańcut (K/16/003);
- 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 może być zawiadomienie skierowane przez Delegaturę NIK w Lublinie w związku z kontrolą przeprowadzoną w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie (P/14/034);

- czyny wypełniające znamiona art. 91 ust. 1 pkt 2 prawa budowlanego polegające na tym, że osoba nie posiadająca prawa wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie, wskutek m.in. zawieszenia, bądź niewpisania do Izby Inżynierów Budownictwa, a wymaganych na podstawie art. 12 ust. 7 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 5 prawa budowlanego, wykonywała kontrole okresowe stanu technicznego obiektów budowlanych. Przykładem jest zawiadomienie skierowane przez Delegaturę NIK w Opolu w związku z kontrolą przeprowadzoną w Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Opolu w zakresie bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów na drogach publicznych (P/15/034).

Postępowanie karne w wielu sprawach jest długotrwałe. W 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli została poinformowana o zakończeniu postępowania łącznie w 73 sprawach. Jako spektakularny przykład można wskazać zakończenie sprawy prawomocnym wyrokiem po siedmiu latach od przekazania zawiadomienia. Chodzi o sprawę wyprowadzenia majątku z Rzeszowskich Zakładów Graficznych SA, tj. o czyn z art. 296 § 3 kk. Zawiadomienie NIK złożyła w 2010 r. po kontroli *Procesów restrukturyzacji i prywatyzacji w sektorze poligrafii.* W lutym 2016 r. zapadł wyrok Sądu Okręgowego w Rzeszowie w którym wymierzono oskarżonym bezwzględną karę pozbawienia wolności w wymiarze trzech oraz dwóch i pół roku. Wyrok sądu potwierdził słuszność zarzutów NIK o działaniach na szkodę spółki ówczesnych władz RZG SA, zmierzających do wygaszenia jej działalności i pozyskania atrakcyjnej działki w centrum Rzeszowa oraz zbudowania na niej galerii handlowej. W maju 2017 r. Sąd Apelacyjny w Rzeszowie utrzymał w mocy wyrok sądu I instancji, potwierdzając tym samym słuszność zarzutów NIK.

Pozostałe dane przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 7. Wyniki postępowań dotyczących zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa (przekazane NIK informacje dotyczą zawiadomień skierowanych w roku 2016 i w latach wcześniejszych)

Lp.	Wyniki postępowań	Dotyczy spraw skierowanych przed 2016 r.	Dotyczy spraw skierowanych w 2016 r.
1.	Wniesienie aktów oskarżenia do sądów	3	4
2.	Odmowa wszczęcia postępowania	1	13
3.	Decyzje umarzające postępowanie:	21	20
3.1.	– *czynu nie popełniono albo brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa (art. 17 § 1 pkt 1 kpk)*	-	2
3.2.	– *wobec braku znamion czynu zabronionego lub braku dowodów popełnienia przestępstwa (art. 17 § 1 pkt 2 kpk)*	17	8
3.3.	– *wobec znikomej społecznej szkodliwości czynu (art. 17 § 1 pkt 3 kpk)*	3	3
	– *przedawnienie (art. 17 § 1 pkt 6 kpk)*	1	6
3.4.	– *wobec niewykrycia sprawcy*	-	1
4.	Wyroki sądu, w tym:	8	3
4.1.	– *uniewinniające*	-	-
4.2.	– *warunkowe umorzenie*	3	2
4.3.	– *uznanie za winnego*	5	1
	Razem	**33**	**40**

Korzystając z przysługujących uprawnień, NIK wniosła środki odwoławcze na postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania oraz na postanowienia o umorzeniu postępowania.

Na postanowienia o umorzeniu postępowania złożono 22 zażalenia, z tego:
- 10 w postępowaniach wszczętych w roku 2016, z których trzy zostały uwzględnione, pięć nie zostało uwzględnionych, a w dwóch brak jest informacji co do sposobu rozstrzygnięcia;
- 12 w postępowaniach wszczętych w latach poprzednich, z których sześć nie zostało uwzględnionych, sześć uwzględniono.

Na postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania złożono pięć zażaleń, z których dwa zostały uwzględnione, trzy nieuwzględnione.

W przypadku wskazanej liczby 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 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.

Zawiadomienia dotyczące wykroczeń i innych czynów

W związku z podejrzeniem popełnienia wykroczeń, Najwyższa Izba Kontroli w 2016 r. skierowała 38 zawiadomień[14], które dotyczyły 3730 czynów karalnych, w tym:

- 16 zawiadomień skierowano do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego i dwa zawiadomienia do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, które dotyczyły razem 3487 czynów karalnych[15], w tym:
  - 10 zawiadomień dotyczących wyłącznie czynów wypełniających dyspozycję art. 93 pkt 8 prawa budowlanego, polegających na niespełnieniu obowiązku, o którym mowa w art. 62 ust. 1, tj. nieprzeprowadzenia okresowej kontroli obiektów budowlanych w okresie ich użytkowania przez właściciela lub zarządcę, co odpowiadało 444 czynom;
  - jedno zawiadomienie dotyczące wyłącznie czynów wypełniających dyspozycję art. 93 pkt 9 prawa budowlanego, polegających 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, odpowiadające jednemu czynowi;
  - sześć zawiadomień, w których zawiadomiono o podejrzeniu popełnienia czynów z art. 93 pkt 8 i 9 prawa budowlanego w jednym zawiadomieniu, odpowiadające 3041 czynom;
  - jedno zawiadomienie obejmujące czyn z art. 57 ust. 7 prawa budowlanego polegającego na przystąpieniu do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez zgody lub pozwolenia właściwego organu na użytkowanie, odpowiadające jednemu czynowi.

- 18 zawiadomień, które dotyczyły 223 czynów karalnych skierowano do Policji, w tym:
  - jedno zawiadomienie, które dotyczyło jednego czynu karalnego skierowano do Policji w związku z podejrzeniem popełnienia czynów określonych w art. 100 ust. 1 ustawy o systemie informacji oświatowej polegającemu na nieprzekazywaniu danych do bazy danych Systemu Informacji Oświatowej przez osoby odpowiedzialne;
  - pięć zawiadomień, które dotyczyły 60 czynów karalnych skierowano do Policji w związku z podejrzeniem popełnienia czynów określonych w art. 10 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tj. czynów polegających m.in. na prowadzeniu działalności w formie odpowiadającej schronisku dla bezdomnych i wolno żyjących zwierząt bez zezwolenia wymaganego w art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i prowadzeniu działalności polegającej na wyłapywaniu zwierząt i ich transportowaniu bez wymaganego zezwolenia o czym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
  - siedem zawiadomień, które dotyczyły 63 czynów karalnych skierowano do Policji w związku z podejrzeniem popełnienia czynów określonych w art. 194 pkt 2 prawa wodnego polegających na grodzeniu nieruchomości przylegających do wód publicznych, w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu wbrew dyspozycji art. 27 ust. 1 prawa wodnego;
  - dwa zawiadomienia dotyczące 75 czynów karalnych skierowano do Policji w związku z podejrzeniem popełnienia czynu określonego w art. 85 § 1 Kodeksu wykroczeń polegającego na ustawianiu znaków drogowych niezgodnie z dyspozycją art. 45 ust. 1 pkt 8 prawa o ruchu drogowym;
  - jedno zawiadomienie, które dotyczyło popełnienia jednego czynu określonego w art. 85 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt polegającego na prowadzeniu schroniska dla bezdomnych zwierząt bez uprzedniego pisemnego zgłoszenia jej prowadzenia właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii;
  - w dwóch zawiadomieniach jednocześnie wskazano na popełnienie czynów określonych w art. 85 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz w art. 10 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dotyczyło to 21 czynów karalnych;

[14] Poza tymi zawiadomieniami, dwa zawiadomienia skierowano do prokuratury w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa, w których opisano też cztery czyny określone w art. 85 ust. 1 pkt 4 lit. b ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, polegające na nieprowadzeniu wymaganej dokumentacji lekarsko-weterynaryjnej lub prowadzeniu jej w sposób nieprawidłowy niezgodnie z postanowieniami art. 53 ust. 2 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt przepisami § 7 i 8 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 września 2011 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia dokumentacji lekarsko-weterynaryjnej i ewidencji leczenia zwierząt oraz wzorów tej dokumentacji i ewidencji.

[15] Czyny te w ogromnej większości dotyczyły wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów ustawy – Prawo budowlane. Znamienne było to, że właściciele lub zarządcy nie przeprowadzali obowiązkowych kontroli obiektów budowlanych.

- jedno zawiadomienie dotyczące jednego czynu karalnego skierowano do Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w związku z podejrzeniem popełnienia czynów określonych w art. 192 ust. 1 prawa wodnego polegającego na niewykonywaniu obowiązków określonych w decyzji stwierdzającej wygaśnięcie lub cofnięcie pozwolenia wodnoprawnego;
- jedno zawiadomienie dotyczące 17 czynów karalnych skierowano do Państwowej Inspekcji Pracy w związku z podejrzeniem popełnienia wykroczenia określonego w art. 281 pkt 1 Kodeksu pracy polegającego na zawarciu umowy cywilnoprawnej w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 Kodeksu pracy powinna być zawarta umowa o pracę.

W związku z podejrzeniem popełnienia innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa[16], Najwyższa Izba Kontroli w 2016 r. skierowała trzy zawiadomienia, które dotyczyły czterech czynów karalnych, w tym:
- jedno zawiadomienie dotyczące jednego czynu karalnego skierowano do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w związku z podejrzeniem popełnienia czynu określonego w art. 200 ust. 1 pkt 1 lit. c prawa zamówień publicznych polegającego na udzieleniu zamówienia publicznego bez stosowania ustawy;
- jedno zawiadomienie dotyczące jednego czynu ograniczającego konkurencję skierowano do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta w związku z podejrzeniem popełnienia czynu określonego w art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów polegającego na ograniczaniu dostępu do rynku;
- jedno zawiadomienie dotyczące dwóch czynów zagrożonych odpowiedzialnością zawodową skierowano do Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Śląskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej w Katowicach ze względu na podejrzenie popełnienia czynów polegających na naruszeniu zasad etyki weterynaryjnej określonych m.in. w art. 17, art. 29 ust. 1 i art. 30 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia dokumentacji lekarsko-weterynaryjnej i ewidencji leczenia zwierząt oraz wzorów tej dokumentacji i ewidencji – Kodeksu etyki lekarza weterynarii oraz art. 45 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych ze względu na nieprawidłowe prowadzenie dokumentacji weterynaryjnej.

Niezależnie od powyższego, w jednym zawiadomieniu[17], w którym zawiadomiono również o podejrzeniu popełnienia czynów z art. 93 pkt 8 i 9 prawa budowlanego, poinformowano Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego o podejrzeniu popełnienia jednego czynu zagrożonego odpowiedzialnością zawodową w budownictwie z art. 95 pkt 4 prawa budowlanego polegającego na nierzetelnym sporządzaniu protokołu z przeprowadzenia kontroli okresowej.

W 24 sprawach skierowanych w 2016 r. dotyczących wykroczeń i innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa, NIK została poinformowana o sposobie ich rozpatrzenia, w tym:
- w czterech sprawach Powiatowi Inspektorzy Nadzoru Budowlanego poinformowali o ukaraniu mandatem karnym;
- w jednej sprawie Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego poinformował o nałożenie mandatu karnego;
- w dwóch przypadkach Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego poinformował o braku podstaw do ukarania ze względu na uzupełnienie braków w dokumentacji;
- w jednym przypadku Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego nałożył mandat karny i wszczął postępowanie o wstrzymanie użytkowania obiektu budowlanego;
- w dwóch przypadkach Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego wszczął postępowanie;
- w trzech przypadkach Policja poinformowała o przesłaniu do właściwego Sądu Rejonowego wniosku o ukaranie;
- w siedmiu przypadkach Policja poinformowała o umorzeniu postępowania ze względu na przedawnienie orzekania, na które w jednym przypadku NIK złożyła zażalenie, które zostało uwzględnione;
- w jednym przypadku Policja poinformowała o zastosowaniu środka oddziaływania wychowawczego w postaci pouczenia;
- w jednym przypadku Okręgowy Inspektor Pracy Inspektor zalecił, aby nie zawierać umowy cywilnoprawnej w sytuacji gdy powinna zostać zawarta umowa o pracę oraz zobowiązał pracodawcę do ustalenia osób winnych zawierania takich umów i wyciągnięcia konsekwencji służbowych;
- w jednym przypadku Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej Śląskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej w Katowicach zawiadomił o skierowaniu wniosku do sądu lekarsko-weterynaryjnego;
- w jednym przypadku Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska poinformował o podwyższeniu opłaty za korzystanie ze środowiska w konsekwencji wprowadzania ścieków do wód bez wymaganego zezwolenia.

[16] W razie zaistnienia tych czynów ustawodawca przewidział możliwość nałożenia w drodze decyzji administracyjnej sankcji w postaci kary pieniężnej.
[17] Zawiadomienie zostało wysłane w sprawie o wykroczenie, dlatego też nie należy wliczać go do zawiadomień w sprawach o inne czyny.

Najczęściej ujawnianymi w 2016 r. przez NIK wykroczeniami były:

- czyny wypełniające znamiona art. 93 pkt 8 prawa budowlanego polegające na niedokonywaniu obowiązkowych przeglądów okresowych obiektów budowlanych. Zawiadomienia te kierowane były do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz w dwóch sprawach do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Przykładem jest zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia wykroczenia, skierowane po kontroli nr P/15/033, do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Trzebnicy. Zarzuty sformułowane w tej sprawie dotyczyły wykroczenia polegającego na niedopełnieniu obowiązku przeprowadzenia okresowych pięcioletnich kontroli obiektów drogowych;
- czyny wypełniające znamiona art. 194 pkt 2 prawa wodnego polegające na grodzeniu nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od brzegu. Zawiadomienia te kierowane były do Policji. Przykładem jest zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia wykroczenia skierowane po kontroli nr P/15/091 do Komendy Policji w Drawsku Pomorskim. Zarzuty w tej sprawie dotyczyły grodzenia nieruchomości przylegających do wód publicznych jeziora Drawska w miejscowości Czaplinek.

3.5. Zawiadomienia NIK w sprawach dotyczących naruszenia dyscypliny finansów publicznych

W 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 63 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[18] oraz art. 93 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[19], skierowała do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych 67 zawiadomień. Ujawniono w nich 1426 czynów będących podstawą do skierowania zawiadomień do rzeczników dyscypliny finansów publicznych o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Skierowanymi zawiadomieniami objęto 86 osób. Przy tym, dziewięć zawiadomień kierowanych było „w sprawie", bez wskazywania osób odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Dla porównania, w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli przekazała do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych 88 zawiadomień. Ujawniono w nich 1322 czyny będące podstawą do skierowania zawiadomień do rzeczników dyscypliny finansów publicznych o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Skierowanymi zawiadomieniami objęto 103 osoby, natomiast 13 zawiadomień kierowanych było „w sprawie", bez wskazywania osób odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W 2016 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 8. Wykaz zawiadomień w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przekazanych właściwym organom w 2016 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.	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).	1156	12
2.	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).	75	3
3.	Czyny związane z udzieleniem zamówienia publicznego lub zawarciem umowy ramowej (art. 17).	66	34
4.	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).	45	12

[18] Dz.U. z 2017 r. poz. 524.
[19] Dz.U. z 2013 r. poz. 168, ze zm.

Lp.	Określenie czynu zabronionego i naruszonego przepisu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	Liczba czynów[1/]	Liczba osób[2/]
5.	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).	29	13
6.	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).	15	4
7.	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).	11	7
8.	Przyznanie lub przekazanie środków związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych bez zachowania lub z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich przyznaniu lub przekazaniu (art. 13 pkt 1).	10	0
9.	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).	6	4
10.	Zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości[20] (art. 18 pkt 1).	4	1
11.	Niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych (art. 18c).	3	4
12.	Zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych do tego zobowiązanej, wskutek niezatrudnienia audytora wewnętrznego albo niezawarcia umowy z usługodawcą (art. 18a).	1	2
13.	Dokonanie zmiany w budżecie lub planie, stanowiącym podstawę gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych, bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia (art. 10).	1	1
14.	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).	1	1
15.	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).	1	0
16.	Nieprzekazanie w terminie do budżetu w należnej wysokości pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego (art. 6 pkt 1).	1	0
17.	Przeznaczenie środków rezerwy na inny cel niż określony w decyzji o ich przyznaniu (art. 12).	1	0
	Razem	**1426**	**98**

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").

Najczęściej powtarzającymi się przypadkami naruszenia dyscypliny finansów publicznych było:

- 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;
- 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

20 Ustawa z dnia z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.).

Pracowniczych, wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – albo ich opłacenie w kwocie niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia;

- czyny związane z udzieleniem zamówienia publicznego lub zawarciem umowy ramowej.

W ostatnich latach nastąpił spadek liczby zawiadomień skierowanych do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych. W 2014 – 102, w 2015 r. – 88, a w roku ubiegłym 67 zawiadomień, co świadczyć może m.in. o wzrastającej świadomości prawnej kontrolowanych podmiotów.

Spośród spraw zawisłych w 2016 r. na skutek zawiadomień NIK 26 postępowań przed rzecznikami pozostaje w toku. Najwyższa Izba Kontroli dysponuje informacjami, że w ubiegłym roku rzecznicy dyscypliny finansów publicznych skierowali do komisji orzekających 34 wnioski o ukaranie, wobec 43 osób. W sześciu przypadkach rzecznicy dyscypliny finansów publicznych odmówili wszczęcia postępowania wyjaśniającego lub umorzyli toczące się postępowanie wyjaśniające, ze względu na znikomy stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych.

Tabela 9. Wyniki postępowań wszczętych w związku z zawiadomieniami skierowanymi do rzeczników dyscypliny finansów publicznych w 2016 r.

Lp.	Wyniki postępowań przez rzecznikiem dyscypliny finansów publicznych	Liczba orzeczeń[1/]
1.	Odmowa wszczęcia postępowania wyjaśniającego, w tym:	**20**
1.1.	*- z powodu braku znamion naruszenia[2/]*	10
1.2.	*- z powodu przedawnienia karalności*	6
1.3.	*- ze względu na znikomy stopień szkodliwości czynu[3/]*	2
1.4	*- zarzucanego czynu nie popełniono*	1
1.5.	*- ze względu na inną okoliczność wykluczającą z mocy ustawy orzekanie*	1
2.	Umorzenie postępowania wyjaśniającego, w tym:	**10**
2.1.	*- zarzucanego czynu nie popełniono*	4
2.2.	*- ze względu na znikomy stopień szkodliwości czynu[3/]*	4
2.3.	*- z powodu braku znamion naruszenia[2/]*	1
2.4.	*- ze względu na inną okoliczność wykluczającą z mocy ustawy orzekanie*	1
3.	Skierował wniosek o ukaranie	**34**
	Razem	**64**

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

2/ warunkiem przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest wina sprawcy (art. 19 ust. 2), zatem także przesłanką niewszczynania albo umorzenia postępowania już wszczętego jest brak podmiotowego znamienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

3/ 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 2016 r. rzecznicy wydali sześć zarządzeń o zwrocie zawiadomienia. W trzech przypadkach, po uzupełnieniu zawiadomienia, skierowano je ponownie.

W 2016 r. rzecznicy zawiesili cztery postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w tym trzy, ze względu na toczące się postępowanie karne i jedno, ze względu na długotrwałą przeszkodę uniemożliwiającą prowadzenie postępowania.

Dyrektorzy delegatur i departamentów NIK złożyli w ubiegłym roku dziewięć zażaleń 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 dwa zażalenia, w tym w jednym przypadku uchylił zaskarżone postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego i polecił rzecznikowi uzupełnić postępowanie wyjaśniające oraz wystąpić z wnioskiem o ukaranie albo wydać nowe postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego, a w jednym przypadku utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego.

Postępowania w sprawach o naruszenia dyscypliny finansów publicznych są rozłożone w czasie, stąd należy podkreślić, że w ubiegłym roku zakończyła się również część postępowań wszczętych przed właściwymi rzecznikami w 2015 r.

Na skutek zawiadomień skierowanych przez Izbę w 2015 r., w ubiegłym roku rzecznicy dyscypliny finansów publicznych skierowali do komisji orzekających osiem wniosków o ukaranie, wobec 11 osób.

W siedmiu przypadkach rzecznicy odmówili wszczęcia postępowania wyjaśniającego, w tym w czterech przypadkach z powodu braku znamion naruszenia, w jednym – ze względu na znikomy stopień szkodliwości czynu, w jednym – ze względu na inną okoliczność wykluczającą z mocy ustawy orzekanie, a w jednym – z powodu przedawnienia karalności. Ponadto, rzecznicy wydali pięć postanowień o umorzeniu postępowania wyjaśniającego, w tym w czterech przypadkach z powodu braku znamion naruszenia, a w jednym – ze względu na znikomy stopień szkodliwości czynu.

W 2016 r. dyrektorzy delegatur i departamentów NIK złożyli pięć zażaleń do Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na postanowienia właściwych rzeczników o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu wszczętego postępowania wyjaśniającego wydane w związku z zawiadomieniami skierowanymi w 2015 r.

W 2016 r. Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych w postępowaniach odwoławczych wydał jedenaście postanowień dotyczących spraw skierowanych przez NIK w 2015 r.:

- w dwóch przypadkach uchylił zaskarżone postanowienie i polecił rzecznikowi wystąpić z wnioskiem o ukaranie;
- w dwóch przypadkach utrzymał zaskarżone postanowienie w mocy;
- w jednym przypadku uchylił zaskarżone postanowienie i polecił rzecznikowi wszczęcie postępowania wyjaśniającego;
- w jednym przypadku uchylił zaskarżone postanowienie i polecił rzecznikowi uzupełnić postępowanie wyjaśniające oraz wydać nowe postanowienie;
- w jednym przypadku uchylił zaskarżone postanowienie i polecił rzecznikowi uzupełnić postępowanie wyjaśniające oraz wystąpić z wnioskiem o ukaranie albo wydać nowe postanowienie;
- w jednym przypadku zmienił zaskarżone postanowienie i odmówił wszczęcia postępowania wyjaśniającego, ze względu na przedawnienie karalności;
- w jednym przypadku zmienił zaskarżone postanowienie i umorzył postępowanie wyjaśniające, ze względu na przedawnienie karalności;
- w jednym przypadku zmienił zaskarżone postanowienie w odniesieniu do części czynów i odmówił wszczęcia postępowania wyjaśniającego, ze względu na przedawnienie karalności oraz uchylił zaskarżone postanowienie w odniesieniu do pozostałych czynów i polecił rzecznikowi wszczęcie postępowania wyjaśniającego;
- w jednym przypadku uchylił zaskarżone postanowienie w odniesieniu do części czynów i polecił rzecznikowi wszczęcie postępowania wyjaśniającego, utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie w odniesieniu do części czynów, uchylił zaskarżone postanowienie w odniesieniu do części czynów i odmówił wszczęcia postępowania wyjaśniającego, ze względu na przedawnienie karalności oraz nakazał rzecznikowi wszczęcie postępowanie wyjaśniające w odniesieniu do pozostałych czynów.

W 2016 r., w związku z zawiadomieniami skierowanymi przez NIK w 2015 r., złożone zostały trzy zażalenia do Głównej Komisji Orzekającej na trzy postanowienia Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, w tym na dwa o utrzymaniu w mocy dwóch zaskarżonych postanowień o umorzeniu postępowania wyjaśniającego oraz na jedno o zmianie zaskarżonego postanowienia i umorzeniu postępowania wyjaśniającego, ze względu na przedawnienie karalności. Główna Komisja Orzekająca rozpatrzyła dotychczas dwa zażalenia i utrzymała w mocy dwa zaskarżone postanowienia Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych. Na postanowienie Głównej Komisji Orzekającej wniesiona została skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Skarga nie została dotychczas rozpoznana.

W 2016 r. sześć postępowań przed komisją orzekającą, wszczętych w związku z zawiadomieniami skierowanymi przez NIK w 2015 r., zakończyło się uznaniem obwinionego za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, w tym w czterech przypadkach wymierzono karę upomnienia, a w dwóch – odstąpiono od wymierzenia kary. W siedmiu przypadkach postępowanie przed komisją orzekającą zakończyło się uniewinnieniem obwinionego, a w czterech – postępowanie wobec obwinionego zostało umorzone.

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, a 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, a w tym przypadku NIK.

4. Panele ekspertów

Kontrola państwowa to proces wymagający niejednokrotnie bardzo specjalistycznej wiedzy. Panel ekspertów jest szczególną formą wsparcia tego procesu, która w NIK jest wykorzystywana na każdym jego etapie. Spojrzenie na problem z eksperckiej perspektywy pozwala lepiej poznać i naświetlić różne aspekty badanego obszaru i precyzyjnie określić ryzyka związane z tematyką planowanej lub prowadzonej kontroli. W NIK w spotkaniach panelowych ekspertów uczestniczą naukowcy, przedstawiciele administracji, urzędów, stowarzyszeń, fundacji. Taki dobór uczestników pozwala przyjrzeć się problemowi pod kątem prawnym, ekonomicznym, społecznym, organizacyjnym i technicznym.

Spotkania panelowe ekspertów najczęściej odbywają się na etapie planowania kontroli. NIK przykłada dużą wagę do planowania procesu kontrolnego z uwagi na to, że w dużej mierze to on decyduje o jakości i skuteczności całej kontroli. Wnioski z prowadzonych na tym etapie eksperckich dyskusji panelowych wzbogacają programy kontroli. Dzięki nim trafniej i pełniej typuje się podmioty, które mają być objęte badaniem, bardziej precyzyjnie ukierunkowuje zakres czynności kontrolnych.

W przypadku zasięgania opinii specjalistów i autorytetów w trakcie trwania czynności kontrolnych lub po ich zakończeniu, co także ma miejsce w NIK, uzyskane opinie są pomocne w formułowaniu wniosków pokontrolnych, szczególnie w obszarze zmiany prawa. Można też skonfrontować już uzyskane wyniki kontroli z ekspercką wiedzą w danym obszarze, co pozwala na formułowanie bardziej precyzyjnych wniosków o charakterze systemowym. Narady z ekspertami są organizowane w NIK także poza konkretnymi kontrolami, a wnioski z nich płynące są pomocne w konstruowaniu zbiorczych informacji o wynikach kontroli lub megainformacji, obejmujących swą zawartością więcej niż jedną kontrolę.

Wśród 12 spotkań z ekspertami zorganizowanych przez departamenty lub delegatury NIK w 2016 r. przeważały panele przedkontrolne, których konkluzje były wykorzystywane na wszystkich etapach procesu kontrolnego.

- W związku z przygotowaniami do kontroli *Dopuszczanie do obrotu suplementów diety* Delegatura NIK w Łodzi zorganizowała spotkanie eksperckie, którego uczestnicy rozmawiali m.in. o problemach bezpieczeństwa sprzedawanych specyfików, rynku reklamowym tego segmentu produktów, wpływu reklam na postawy konsumenckie. Celem kontroli była ocena bezpieczeństwa suplementów diety w Polsce. Wśród wniosków, które sformułowano podczas dyskusji wynika, że nadzór nad handlem suplementami jest pozorny, a konsumenci z powodu agresywnej promocji powszechnie mylą te preparaty z lekami.

Eksperci stwierdzili, że wartość rynku suplementów diety w naszym kraju systematycznie rośnie. W 2015 r. Polacy wydali na nie ponad trzy miliardy złotych. Pilną, wymagającą działań kwestią jest podrabianie suplementów. Rynek stał się tak zyskowny, że oryginalne produkty zaczynają być coraz częściej zastępowane przez fałszywki. To groźne zjawisko, bo nikt nie wie, co mogą zawierać tak wytworzone preparaty. Sytuację komplikuje fakt, że sprzedażą suplementów diety zajmują się w naszym kraju apteki. To rozwiązanie przyjęte w zdecydowanej mniejszości państw UE.

- Panel ekspertów poprzedzający kontrolę koordynowaną przez Delegaturę NIK we Wrocławiu *Przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy* miał służyć podniesieniu jakości przygotowania i prowadzenia kontroli.

Zaproszeni eksperci – przedstawiciele instytucji publicznych, środowiska medycznego, terapeutycznego, nauki i organizacji pozarządowych – byli zgodni, że rynek dopalaczy udało się czasowo ograniczyć, ale nie wyeliminowano go zupełnie. Co prawda Polska od 2010 r. jest najbardziej aktywnym krajem w UE w walce z dopalaczami, jednak sklepy z nimi wciąż działają. Skład chemiczny oferowanych tam produktów jest szybko zmieniany, co umożliwia im wymknięcie się spod zakazu sprzedaży.

Dopalacze działają jak narkotyki, ale formalnie nimi nie są. Substancje te są wyłączone spod procedury karnej i włączone do procedury administracyjnej. Zgodnie z przepisami za ich zwalczanie odpowiedzialna jest inspekcja sanitarna.

Pewne możliwości walki z dopalaczami daje zastosowanie artykułu 165 k.k., tj. przepis nakładający karę do ośmiu lat więzienia na tych, którzy narażają życie i zdrowie wielu osób. Kluczowa przy zastosowaniu tego przepisu jest opinia biegłych. Jednak sądy i prokuratury różnie podchodzą do tego typu przypadków.

- Delegatura NIK w Krakowie poprzedziła koordynowaną przez siebie kontrolę *Wdrażanie zasad zdrowego żywienia w szkołach publicznych* spotkaniem ekspertów z zakresu nauki o żywieniu i koordynatorów programów żywieniowych – przedstawicieli świata nauki, Instytutu Żywności i Żywienia, Instytutu Matki i Dziecka, Rzecznika Praw Dziecka, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Zdrowia, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych. Celem panelu było udzielenie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób szkoła powinna zorganizować proces nauczania oraz wykonywać swoje zadania związane z żywieniem uczniów, aby uzyskać jak najlepsze

efekty we wdrażaniu prawidłowych nawyków żywieniowych, sprzyjających zdrowiu i przeciwdziałających otyłości wśród dzieci. Przekazane przez ekspertów opinie zostały wykorzystane przy opracowywaniu programu kontroli.

W latach 2010-2015 koszt realizacji programu „Szklanka mleka"/„Mleko w szkole" wyniósł łącznie 885,8 mln zł, a programu „Owoce w szkole"/„Owoce i warzywa w szkole" 325,4 mln zł. Wysokość środków poniesionych w latach 2010-2015 na realizację Programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania" zmniejszyła się o 3,8% – z 842,9 mln zł do 811,1 mln zł przy czym środki z budżetu państwa poniesione na realizację Programu wzrosły o 0,6% – z 540,5 mln zł do 543,7 mln zł.

- Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, jako koordynator kontroli *Zapobieganie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi* zorganizował panel ekspertów, w którym udział wzięli przedstawiciele m.in.: Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Energii, Urzędu Regulacji Energetyki, Agencji Rezerw Materiałowych, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, Urzędu Dozoru Technicznego, Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego, Polskiej Izby Paliw Płynnych i Operatora Logistycznego Paliw Płynnych oraz PKN Orlen.

Zamierzeniem organizatorów spotkania było zapoznanie kontrolerów NIK z opiniami ekspertów o skuteczności działań mających na celu ograniczenie szarej strefy, ocenami w jakim stopniu funkcjonujące rozwiązania zapewniają bezpieczeństwo i konkurencyjność polskiego sektora paliwowego, a także problemami, które w obszarze nielegalnego obrotu paliwami płynnymi identyfikują uczestnicy panelu i na które NIK powinna zwrócić uwagę w swojej kontroli. Prezentacje uczestników oraz dalsza dyskusja poświęcone były omówieniu:

- barier w zapobieganiu nielegalnemu obrotowi paliwami płynnymi identyfikowanych przez reprezentowane podmioty,
- propozycji rozwiązań zwiększających skuteczność i efektywność działań w ograniczaniu szarej strefy na rynku paliw ciekłych.

Głównymi problemami w omawianej dziedzinie są brak współpracy pomiędzy podmiotami zajmującymi się rynkiem paliw ciekłych oraz wielość rozproszonych i nieskorelowanych baz danych dotyczących ponad 8 tys. podmiotów działających na tym rynku i realizowanych przez nie działań.

Dyskusja i wnioski zaprezentowane podczas panelu ekspertów zostały wykorzystane w trakcie opracowywania programu kontroli planowej.

- Rozpoczęcie kontroli *Wykorzystanie zwierząt w badaniach naukowych* zostało poprzedzone spotkaniem panelowym poświęconym problematyce kontroli. Program panelu obejmował tematy:
  - prawne i etyczne problemy wykorzystywania zwierząt w badaniach naukowych;
  - uregulowania prawne w zakresie doświadczeń na zwierzętach;
  - nowe regulacje a praktyka.

Zastanawiano się m.in. nad zaletami i wadami nowych rozwiązań prawnych oraz nad zapewnieniem przez nowe przepisy skutecznej kontroli nad prawidłowością działań użytkowników, dostawców i hodowców zwierząt. Osobno omawianym problemem było zagadnienie, czy dotychczasowe doświadczenia wskazują na potrzebę nowelizacji prawa w obszarze badań naukowych z wykorzystaniem zwierząt.

Uczestnicy spotkania wskazali na słabe strony obowiązujących uregulowań prawnych. W kwestii dopuszczalności i zasadności przeprowadzania doświadczeń na zwierzętach przeciwnicy doświadczeń wskazywali przede wszystkim na naruszanie praw zwierząt poprzez prowadzenie badań związanych z dotkliwym i długotrwałym bólem, którego nie można złagodzić. Przytaczano także argumentację, że wykorzystanie wyników badań na zwierzętach w terapii u ludzi jest zawodne, a wręcz opóźnia postęp w zwalczaniu chorób u ludzi. Nie bez znaczenia był także fakt, że w Europie wprowadzono alternatywne metody badań skutkujące wykonywaniem mniejszej liczby eksperymentów na zwierzętach.

W panelu udział wzięli m.in.: członkowie Rady do Spraw Działań na Rzecz Ochrony Zwierząt przy Prezesie Najwyższej Izby Kontroli, przedstawiciele Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, Instytutu Medycyny Doświadczalnej i Klinicznej PAN, Instytutu Biologii Doświadczalnej PAN, Komitetu Biotechnologii PAN, Wojskowego Instytutu Higieny i Epidemiologii, Uniwersytetu SWPS, Uniwersytetu Śląskiego, Uniwersytetu Pedagogicznego, Uniwersytetu Warszawskiego, mediów i fundacji działających w omawianym obszarze.

- W ramach przygotowań do opracowania projektu programu kontroli *Wsparcie pszczelarstwa w Polsce* Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi zorganizował panel ekspertów poświęcony temu zagadnieniu. Specjaliści byli zgodni, że pszczoły miodne wymierają w zastraszającym tempie – przy utrzymaniu obecnych tendencji pszczoły mogą całkowicie zniknąć do 2035 r. Bez nich ludziom i zwierzętom grozi klęska głodu. W przetrwaniu owadów pomagają pszczelarze, którzy podczas panelowej dyskusji zwracali uwagę na zbyt niskie wsparcie pszczelarstwa w Polsce głównie z Krajowego Programu Wsparcia

Pszczelarstwa (ok. 23 mln zł). Z raportu *Nie tylko miód* przygotowanego przez organizację ekologiczną Greenpeace wynika, że wartość pracy pszczół w rolnictwie w ubiegłym roku przekroczyła 4 mld zł.

Do debaty zostali zaproszeni przedstawiciele Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencji Rynku Rolnego, Głównego Inspektoratu Weterynarii, Państwowego Instytutu Badawczego w Puławach, Instytutu Ogrodnictwa w Skierniewicach – Zakład Pszczelnictwa w Puławach, Zakładu Pszczelnictwa w Puławach, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Krajowego Centrum Hodowli Zwierząt oraz przedstawiciele związków i stowarzyszeń pszczelarzy.

- Celem spotkania zorganizowanego przez Departament Zdrowia przed kontrolą *Dostępność i finansowanie diagnostyki laboratoryjnej* było zapoznanie się z opinią ekspertów oraz przedyskutowanie najistotniejszych problemów związanych z tematem kontroli, ze szczególnym uwzględnieniem jakości i wiarygodności wyników badań laboratoryjnych. Obszary omawiane podczas spotkania to:
  - rola diagnostyki laboratoryjnej w systemie ochrony zdrowia;
  - zapewnienie klinicznie wymaganej wiarygodności wyników badań laboratoryjnych w Polsce z uwzględnieniem stanu obecnego i najistotniejsze wady obowiązujących rozwiązań w tym zakresie;
  - wykonywanie czynności diagnostyki laboratoryjnej, w tym kwalifikacje uprawniające do samodzielnego wykonywania zawodu i sprawowanie nadzoru nad ich wykonywaniem;
  - organizacja i finansowanie świadczeń w zakresie diagnostyki laboratoryjnej w systemie opieki zdrowotnej.

Problemem, szczególnie podkreślanym w dyskusji, jest zbyt mała liczba wykonywanych badań laboratoryjnych w Polsce w ramach Podstawowej Opieki Zdrowotnej, która w porównaniu do pozostałych krajów Europy wynosi 1/5. W Polsce często jedynym wyjściem dla pacjenta jest prywatne, odpłatne wykonanie badań. Zdaniem ekspertów ograniczenie dostępności badań diagnostyki laboratoryjnej wynika m.in. ze sposobu finansowania. Mimo ustawowego uznania czynności diagnostyki laboratoryjnej za świadczenia zdrowotne nie są one poddane tym samym regulacjom co inne świadczenia zdrowotne i nie są oddzielnie kontraktowane i finansowane w ramach POZ, AOS, lecznictwa szpitalnego oraz programów zdrowotnych. Koszt badań laboratoryjnych jest wliczony w koszt procedury medycznej.

Ciekawy wątek dyskusji ekspertów dotyczył jakości wykonywanych badań. Eksperci zwrócili uwagę na to, że medyczne laboratoria diagnostyczne często są oddalone od szpitala czy przychodni, a transport materiału biologicznego, czas i warunki przewożenia wpływają na ostateczny wynik.

Kolejnym problemem jest brak prawidłowego rejestru laboratoriów medycznych. Ważną kwestią mogąca mieć wpływ na jakość diagnostyki laboratoryjnej, a nawet całego leczenia jest wielkość laboratoriów – obecnie w naszym kraju, w strukturze diagnostyki laboratoryjnej ¼ to laboratoria bardzo małe, zatrudniające od jednej do trzech osób. Z drugiej strony mamy bardzo duże jak na polskie warunki laboratoria, gdzie lekarz, który chciałby uzyskać więcej informacji na temat samego badania nie może się skontaktować z osobą, która je wykonywała.

- Kontrola *Nadzór nad transportem i ubojem zwierząt gospodarskich* zaplanowana została jako element całego cyklu badań poświęconych sytuacji zwierząt w Polsce. O jej przeprowadzeniu zdecydowano po konsultacji z działającą przy Prezesie NIK Radą do Spraw Wspierania Działań na Rzecz Ochrony Zwierząt. W programie kontroli koordynujący ją Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi wykorzystał ustalenia poczynione w trakcie panelu ekspertów, wśród których byli m.in. przedstawiciele Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Głównego Inspektoratu Weterynarii, Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, fundacji i stowarzyszeń działających na rzecz zwierząt oraz członkowie ww. Rady.

Specjaliści byli zgodni, że w Polsce nie zostały jeszcze spełnione zachodnioeuropejskie standardy ochrony zwierząt gospodarskich. Zdaniem ekspertów sam nadzór nad transportem zwierząt jest mocno utrudniony. Inspekcja weterynaryjna nie może samodzielnie zatrzymać pojazdu. Natomiast policjanci nie są szkoleni do kontroli samochodów dostawczych przewożących zwierzęta. Z kolei Inspekcja Transportu Drogowego, która takie szkolenia prowadzi, nie ma uprawnień do kontroli pojazdów o masie do 3,5 tony, którymi najczęściej przewozi się zwierzęta.

Przedstawiciele organizacji społecznych oraz państwowych inspekcji dyskutowali również o skuteczności przyjętych w polskim prawie rozwiązań oraz o skuteczności działań organów nadzoru, a także jak organy administracji rządowej wykorzystują sygnały organizacji społecznych dotyczące łamania przepisów przy transporcie i uboju zwierząt.

- Przykładem panelu ekspertów zorganizowanego w czasie trwania kontroli jest spotkanie zainspirowane przez Delegaturę NIK w Rzeszowie w związku z kontrolą *Zatrudnianie osób pozbawionych wolności*. Wnioski z panelu zostały wykorzystane m.in. przy sporządzaniu informacji o wynikach kontroli.

Prelegenci i uczestnicy – przedstawiciele m.in. Służby Więziennej, Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, sędziowie oraz przedstawiciele świata nauki i stowarzyszeń działających w obszarze więziennictwa – zastanawiali się:

- czy wzrost zatrudnienia nieodpłatnego osadzonych jest dobrą tendencją;
- jakie są kierunki zniwelowania negatywnych skutków obowiązku wypłaty osadzonym minimalnego wynagrodzenia w pełnej wysokości;
- jakie są możliwości zmiany przepisów, uproszczenia procedury medycyny pracy w stosunku do osadzonych oraz wprowadzenia zmian systemowych, pozwalających na zwiększenie zatrudnienia osadzonych przez instytucje gospodarki budżetowej.

Praca skazanych – odpłatna i nieodpłatna – ma zalety niezależnie od jej charakteru, ale bardzo istotne jest, który z jej rodzajów dominuje. Uczestnicy panelu wskazywali, że większy walor ma praca odpłatna. Wypowiedzi w tym zakresie były powiązane z kwestią zniwelowania negatywnych skutków obowiązku wypłaty osadzonym minimalnego wynagrodzenia w pełnej wysokości. Uczestnicy zastanawiali się nad możliwościami i zakresem potrącenia kosztów ponoszonych na Fundusz Aktywizacji (zwłaszcza wobec już pojawiających się skarg w tym zakresie), jak i na Służbę Więzienną, w związku z utrzymaniem więźniów.

- Spotkanie panelowe zorganizowano także po zakończeniu kontroli planowej p.t. *Restrukturyzacja wybranych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej korzystających z pomocy ze środków publicznych*. Eksperci przedstawili rekomendowane rozwiązania w tym obszarze, możliwe narzędzia interwencji i oczekiwane efekty oraz mechanizmy umożliwiające monitorowanie tych efektów. W tym przypadku opinie wyrażone w dyskusji zostały zawarte w informacji o wynikach kontroli.

Uczestnicy panelu ekspertów zgodnie podkreślali istotne ryzyko wynikające z wpływu uwarunkowań lokalnych na charakter i skalę planowanych działań restrukturyzacyjnych. Zwracali uwagę, iż wpływ ten może przejawiać się w szczególności w pomijaniu planowania działań restrukturyzacyjnych w obszarach wrażliwych lub planowaniu ich w zakresie nieadekwatnym do rzeczywistych możliwości i potrzeb.

Dyskusja zogniskowała się wokół zagadnień:

- dlaczego w części zadłużonych szpitali samorządowych nie są podejmowane działania naprawcze,
- dlaczego podejmowane działania naprawcze nie powodują trwałej poprawy sytuacji szpitali,
- jakim celom powinien służyć nadzór samorządów tworzących szpitale nad tymi podmiotami,
- jakie ryzyka wynikają z obecnych praktyk w zakresie zatrudniania personelu medycznego.

Rozmawiano o braku pogłębionych analiz przyczyn nierównowagi pomiędzy przychodami i kosztami szpitali samorządowych oraz możliwymi do podjęcia działaniami, zarówno ograniczającymi koszty, jak też zwiększającymi przychody. Ważnym tematem był brak determinacji w kontynuacji niepopularnych społecznie działań naprawczych, a także brak mechanizmów motywujących szpitale uzyskujące wsparcie ze środków publicznych do podejmowania ich restrukturyzacji. Sporo uwagi poświęcono nadzorowi samorządów nad szpitalami.

Osobnym zagadnieniem, szczególnie istotnym z uwagi na występujący w kraju deficyt lekarzy i pielęgniarek, było omówienie ryzyk związanych z wpływem przepracowania personelu medycznego na bezpieczeństwo pracy lekarzy oraz prawo pacjenta do świadczeń zdrowotnych udzielanych z należytą starannością.

W spotkaniu udział wzięli m.in. przedstawiciele resortu zdrowia, specjalizujący się w tematyce zarządzania w ochronie zdrowia, przedstawiciele wyższych uczelni, kadra menedżerska publicznych placówek służby zdrowia, przedstawiciele Związku Powiatów Polskich i parlamentarzyści.

- Wnioski i opinie ekspertów wsparły opracowywanie megainformacji *System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym.* W Polsce brakuje polityki przestrzennej, a słabości i wady planowania przestrzennego są przedmiotem powszechnej krytyki. Ponieważ chodzi o dobro publiczne i jakość życia obywateli, NIK uważnie przygląda się problemowi. W tym obszarze z inspiracji NIK odbyły się dwa panele eksperckie.

- Departament Infrastruktury zorganizował panel ekspertów na temat *Przestrzeń dobrem publicznym – potrzeba nowych rozwiązań w gospodarowaniu przestrzenią.* Zaproszeni specjaliści w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzeni naświetlili problematykę racjonalnego kształtowania przestrzeni i zachowania jej dotychczasowych, często zabytkowych walorów oraz stymulowania procesów służących zrównoważonemu rozwojowi.

– w 2016 r. Delegatura NIK w Łodzi była organizatorem drugiego panelu w tym obszarze tematycznym. Spotkanie *Bariery w uchwalaniu przez gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego* odbyło się w siedzibie Politechniki Łódzkiej. Udział wzięli w nim przedstawiciele środowiska naukowego, urbaniści, samorządowcy oraz przedstawiciele organów uczestniczących w szeroko rozumianym procesie planowania przestrzennego. Uwagi i postulaty zgłoszone przez uczestników przyczyniły się do powstania megainformacji w części będącej analizą systemu gospodarowania przestrzenią, jako dobrem publicznym.

ROZDZIAŁ V

Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

1. Wykonanie budżetu państwa w 2016 r.
2. Administracja publiczna, członkostwo RP w Unii Europejskiej
3. Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo
4. Finanse publiczne
5. Gospodarka, gospodarka morska
6. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego
7. Sprawy wewnętrzne, obrona narodowa
8. Oświata i wychowanie, szkolnictwo wyższe, nauka
9. Praca, zabezpieczenie społeczne, rodzina
10. Rolnictwo, rozwój wsi
11. Skarb Państwa
12. Środowisko, gospodarka wodna
13. Transport
14. Zdrowie

Najwyższa Izba Kontroli w 2016 r. przeprowadziła szereg kontroli dotyczących istotnych obszarów funkcjonowania państwa. W ramach 105 kontroli planowych, w tym kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. u dysponentów 109 części budżetu państwa i w jednostkach bezpośrednio wykorzystujących środki publiczne oraz w 116 kontrolach doraźnych NIK przeprowadziła kontrole w 2263 jednostkach kontrolowanych. W rozdziale V *Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2016 roku – Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK* przedstawione zostały najważniejsze ustalenia z kontroli planowych i wybranych kontroli doraźnych przeprowadzonych w ubiegłym roku i zakończonych informacją lub wystąpieniem pokontrolnym w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r.

Wyniki kontroli, zarówno planowych, jak i doraźnych, zostały zaprezentowane w skrótowej, syntetycznej formule, w podziale na działy administracji rządowej w rozumieniu ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[1], które Najwyższa Izba Kontroli objęła badaniami kontrolnymi. W rozdziale tym skoncentrowano się zarówno na opisie nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie badań kontrolnych, jak i dobrych praktykach wartych propagowania dla poprawy skuteczności i efektywności funkcjonowania organów władzy publicznej i innych kontrolowanych podmiotów. We wnioskach pokontrolnych kontrolerzy NIK skupiali się na wskazywaniu niedoskonałości lub braku rozwiązań prawnych i systemowych, mających istotny wpływ na jakość życia obywateli i funkcjonowanie państwa. Najwyższa Izba kontroli sformułowała również 125 wniosków *de lege ferenda*, prezentowanych m.in. w niniejszym rozdziale, inspirując tym samym zmiany w obowiązującym prawie, mające służyć korektom i uzupełnieniom systemu prawnego oraz eliminowaniu stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości.

1. Wykonanie budżetu państwa w 2016 r.

W 2016 r. nastąpiło spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego zarówno w Polsce, jak i na świecie. W Polsce było to wynikiem niższych inwestycji, co związane było z okresem przejściowym w finansowaniu projektów inwestycyjnych z budżetu Unii Europejskiej. Gospodarka Polski zachowała jednak przewagę pod względem dynamiki produktu krajowego brutto nad większością gospodarek europejskich.

Średnia stopa bezrobocia w Polsce osiągnęła najniższy poziom od 1991 r. i była niewiele wyższa od tej, jaka występowała w krajach charakteryzujących się najniższym bezrobociem w Unii Europejskiej. Taki poziom stopy bezrobocia w połączeniu ze stosunkowo wysokim wzrostem wynagrodzeń oraz wprowadzeniem świadczenia wychowawczego dla osób wychowujących dzieci spowodował wzrost siły nabywczej mieszkańców Polski.

Budżet państwa i budżet środków europejskich, podobnie jak plany finansowe pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych, zostały wykonane zgodnie z ustawą budżetową, pomimo że realizacja przebiegała przy parametrach makroekonomicznych gorszych od zakładanych.

Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. przekazuje rzetelny obraz wykonania budżetu państwa.

Skala i rodzaj nieprawidłowości stwierdzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. nie były znaczące, a ich zakres był podobny jak w latach ubiegłych. Dotyczyły najczęściej nieprawidłowego udzielania i wykorzystania dotacji, niecelowego wydatkowania środków publicznych, naruszenia procedur udzielania zamówień publicznych, błędów w sprawozdaniach budżetowych oraz niedochodzenia należności budżetowych.

Nadal w szybkim tempie rosły zaległości podatkowe, które w trakcie 2016 r. wzrosły blisko o 1/3 i na koniec roku wyniosły 76,8 mld zł. Na zbliżonym poziomie do roku ubiegłego pozostawał wskaźnik zrealizowanych dochodów podatkowych do sumy tych dochodów i przyrostu ich należności, który wyniósł 92,9%. W 2016 r. podjęto szereg działań mających na celu ograniczenie szarej strefy w gospodarce oraz uszczelnienie systemu podatkowego.

Realny poziom stóp procentowych w Polsce w 2016 r. pozostawał relatywnie wysoki na tle innych krajów europejskich z uwagi na deflację i brak zmian nominalnych stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego. Rada Polityki Pieniężnej nie dokonała zmiany stóp procentowych, ponieważ przyczyną deflacji były czynniki pozostające poza sferą oddziaływania polityki pieniężnej, tj. spadek cen surowców energetycznych na świecie, w tym cen ropy i gazu ziemnego. Deflacja nie przełożyła się negatywnie na oczekiwania i decyzje konsumentów, ani nie spowodowała istotnych zaburzeń w gospodarce.

[1] Dz.U. z 2017 r. poz. 888.

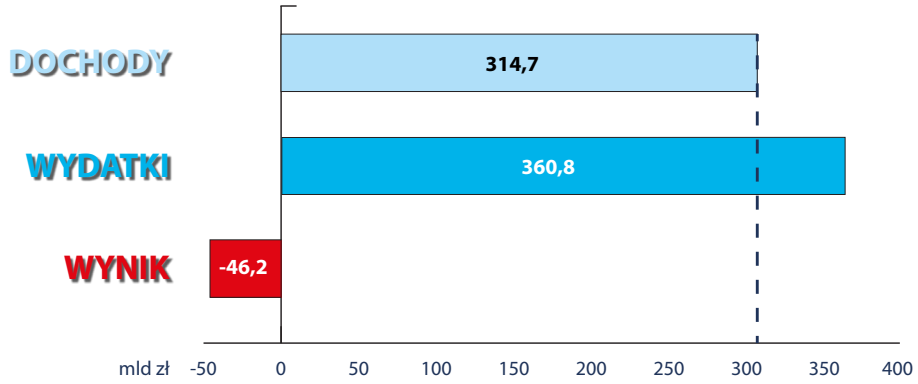
Ogólna ocena wykonania ustawy budżetowej

1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie ustawy budżetowej na rok 2016. Ogólną ocenę potwierdzają oceny wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach budżetu państwa.

2. Budżet państwa w 2016 r. został wykonany zgodnie z ustawą budżetową. Dochody budżetu państwa wyniosły 314,7 mld zł i były o 0,3% wyższe niż zaplanowano oraz o 8,8% większe niż w 2015 r.

   Wydatki budżetu państwa wyniosły 360,8 mld zł. W kwocie tej 0,75 mld zł stanowiły wydatki, które nie wygasły z upływem 2016 roku. Zrealizowane wydatki były o 2,1% niższe od limitu ustawowego. W rezultacie deficyt budżetu państwa wyniósł 46,2 mld zł i ukształtował się o 15,7% poniżej kwoty planowanej w ustawie budżetowej (54,7 mld zł). Uzyskane dochody, podobnie jak w roku poprzednim, pozwoliły na sfinansowanie 87,2% wydatków budżetu państwa.

Infografika 1. Dochody, wydatki i wynik budżetu państwa w 2016 r.

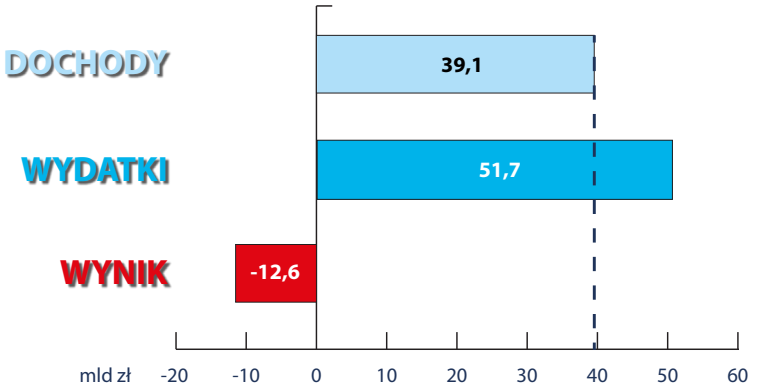


Źródło: Opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

3. Dochody budżetu środków europejskich zostały wykonane w kwocie 39,1 mld zł (w 2015 r. wyniosły one 64,5 mld zł, a w 2014 r. 68,1 mld zł) i stanowiły 73,1% planu po zmianach. Były to najniższe dochody od czasu wyodrębnienia budżetu środków europejskich, z wyłączeniem 2010 r.

   Zrealizowane wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 51,7 mld zł (67,7 mld zł w 2015 r. i 68,4 mld zł w 2014 r.), tj. 72,2% limitu określonego w ustawie budżetowej. Deficyt budżetu środków europejskich wyniósł 12,6 mld zł i był niższy od znowelizowanego planu o 5,6 mld zł. Deficyt budżetu środków europejskich nie był wynikiem braku środków przekazanych z Komisji Europejskiej, lecz wynikał z decyzji Ministra Finansów o sposobie wykorzystania przekazanych środków, pochodzących z refundacji i zaliczek. Część środków nieprzekazana na dochody budżetu środków europejskich była, zgodnie z procedurą wewnętrzną Ministerstwa Finansów, wykorzystywana do zarządzania płynnością. Tylko w 2016 r. Komisja Europejska przekazała Polsce kwotę 43,3 mld zł, a na dochody (dochody budżetu środków europejskich oraz dochody budżetu państwa w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa)* przekazano 40,3 mld zł. Wynikało to z przyjęcia w Ministerstwie Finansów w 2014 r. wewnętrznej procedury zarządzania środkami walutowymi, zgodnie z którą środki walutowe są przekazywane na rachunek przychodów i służą zarządzaniu płynnością budżetu państwa. Środki niezbędne do rozliczenia programów operacyjnych i Wspólnej Polityki Rolnej są finansowane niezależnie od wpływów z Komisji Europejskiej. Środki te mogą pochodzić z wymiany walut unijnych na złote.

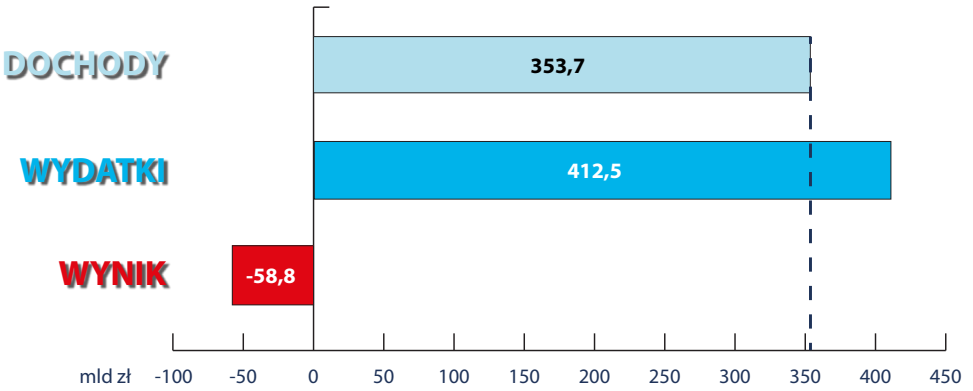
Infografika 2. Dochody, wydatki i wynik budżetu środków europejskich w 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

4. Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 353,7 mld zł i ukształtowały się na poziomie dochodów zrealizowanych w 2015 r. (353,6 mld zł). Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 412,5 mld zł i były wyższe o 3,3% od wydatków poniesionych w 2015 r. Łączny wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł minus 58,8 mld zł i był o 13,0 mld zł wyższy od deficytu zrealizowanego w 2015 r.

Infografika 3. Dochody, wydatki i wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

5. W 2016 r. nominalne wzrosty państwowego długu publicznego oraz jego głównej składowej, czyli długu Skarbu Państwa, były najwyższe co najmniej od 2002 r. Odnotowane w 2016 r. zwiększenia relacji długu Skarbu Państwa do PKB oraz państwowego długu publicznego do PKB były najwyższe od 2004 r.

Opinia o sprawozdaniach budżetowych

6. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że *Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r.* przedstawia rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, informacje i dane o wysokości dochodów, wydatków, należności i zobowiązań oraz wyniku budżetu państwa.

   Najwyższa Izba Kontroli wyraża również pozytywną opinię o prawidłowości sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych przez dysponentów części budżetowych. Wyrażona

opinia opiera się na obiektywnych dowodach uzyskanych w trakcie badań kontrolnych przeprowadzonych zgodnie z przyjętą metodyką kontroli opartą na międzynarodowych standardach rewizji finansowej.

7. Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe 101 dysponentów części budżetowych (97,1%), w tym 19 z 20 dysponentów, u których przeprowadzono badanie ksiąg rachunkowych, a także 177 kontrolowanych dysponentów III stopnia (93,7%).

   Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że dane wykazane w sprawozdaniach łącznych wynikają ze sprawozdań jednostkowych, a dane w sprawozdaniach jednostkowych, zgodne są z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowane mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały kontrolę prawidłowości sporządzanych sprawozdań. Stwierdzone nieprawidłowości zostały skorygowane w trakcie kontroli lub nie miały istotnego wpływu na prawidłowość danych wykazanych w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r.*

   Nie sporządzono w systemie obsługi budżetu państwa TREZOR sprawozdań budżetowych na dzień zniesienia prokuratur apelacyjnych, co zrodziło ryzyko braku przejrzystości w zakresie wykonania budżetu państwa.

8. Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie prawidłowość ksiąg rachunkowych u wszystkich kontrolowanych w tym zakresie dysponentów 20 części budżetowych. Na podstawie przeprowadzonej kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości w zapisach dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań.

Sytuacja społeczno-gospodarcza

9. W 2016 r. nastąpiło w Polsce spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego. Produkt krajowy brutto, który w 2014 r. wzrósł realnie o 3,3%, a w 2015 r. – o 3,8%, w 2016 r. zwiększył się tylko o 2,7%. Spowolnienie wynikało między innymi z niższych niż w 2015 r. inwestycji. Ograniczenie skali inwestycji dotyczyło niemal wszystkich krajów Unii Europejskiej z Europy Wschodniej i związane było ze wstępną fazą realizacji projektów inwestycyjnych współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej na lata 2014-2020.

10. Mimo zmniejszenia się nakładów na inwestycje w 2016 r. o prawie 8% w stosunku do wielkości z 2015 r., nakłady te pozostały na stosunkowo wysokim poziomie. W 2016 r. nakłady brutto na środki trwałe, liczone w cenach stałych, były wyższe o 7,5% od nakładów zrealizowanych w 2013 r.

11. W 2016 r. spożycie w sektorze gospodarstw domowych zwiększyło się względem 2015 r. o 3,8%. Był to najwyższy wzrost konsumpcji prywatnej w Polsce od 2008 r. Wysoki wzrost spożycia w sektorze gospodarstw domowych umożliwił utrzymanie tempa wzrostu gospodarczego powyżej średniej unijnej, mimo zmniejszenia się skali inwestycji. Dodatkowym czynnikiem wspierającym wzrost gospodarczy było rosnące spożycie publiczne, które zwiększyło się w stosunku do 2015 r. o 2,8%.

12. Według szacunków Eurostatu wydajność pracy w Polsce zwiększyła się w 2016 r. o 2,0% w stosunku do roku poprzedniego, podczas gdy średnio w Unii Europejskiej – zaledwie o 0,6%. Od 2010 r. wydajność pracy w Polsce zwiększyła się o 13,9%, a średnio w Unii Europejskiej – o 5,8%.

13. Polska coraz lepiej radzi sobie z problemem ubóstwa i wykluczenia społecznego. W 2015 r. prawie 24% ludności Unii Europejskiej żyło w gospodarstwach domowych zagrożonych biedą lub społecznym wykluczeniem. W Polsce odsetek takich osób był nieco mniejszy (ponad 23%). Ponadto w 2015 r., po raz pierwszy od wielu lat, do 5,6% obniżył się udział osób zagrożonych skrajnym ubóstwem w populacji mieszkańców Polski. W latach wcześniejszych, mimo stałego wzrostu gospodarczego i poprawy warunków życia, udział ten sukcesywnie się zwiększał. Stopniowo zmniejsza się też udział osób zagrożonych ubóstwem relatywnym, wynoszący w 2010 r. 17,4% ludności Polski, a w 2015 r. – 15,5%.

14. Wciąż nierozwiązanym problemem pozostaje trudna sytuacja mieszkaniowa oraz niska jakość służby zdrowia w Polsce. W 2015 r. ponad 43% osób mieszkało w Polsce w domach i mieszkaniach o zbyt małej powierzchni, podczas gdy w całej Unii Europejskiej liczba takich osób nie przekraczała 17%. Ponadto Polska zajęła w Europejskim Konsumenckim Rankingu Zdrowia w 2016 r. dopiero 31 miejsce na 35 państw ocenianych. Bardzo nisko oceniono między innymi przestrzeganie praw pacjenta, dostępność usług medycznych, zakres oferowanych usług oraz dostęp do leków. W 2016 r. niespełna 58% mieszkańców Polski deklarowało dobry lub bardzo dobry stan zdrowia przy średniej dla Unii Europejskiej wynoszącej prawie 67%.

Założenia makroekonomiczne

15. Prognoza głównych parametrów makroekonomicznych przyjętych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2016[2], tj. tempa wzrostu PKB (3,8%) oraz cen towarów i usług konsumpcyjnych (1,7% w ujęciu średniorocznym) była bardziej optymistyczna niż prognozy przedstawiane dla Polski między innymi przez Komisję Europejską, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, OECD[3], Narodowy Bank Polski, a także przez analityków bankowych. W odniesieniu do tych dwóch parametrów różnice nie były jednak znaczące. Ministerstwo Finansów oszacowało dynamikę PKB wyżej o 0,1-0,5 punktu procentowego, a dynamikę cen towarów i usług wyżej o 0,2-0,7 punktu procentowego. Znacznie ostrożniej prognozowano stopę bezrobocia, nawet o blisko 3 punkty procentowe wyżej, niż inne ośrodki analityczne[4].

16. Główne parametry prognozy makroekonomicznej ukształtowały się w 2016 r. następująco: dynamika realna produktu krajowego brutto – 2,7% (mniej o 1,1 punktu procentowego od prognozowanej), stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec roku 2016 – 8,3% (o 1,4 punktu procentowego poniżej szacunku), a deflacja – 0,6% (mniej o 2,3 punktu procentowego od prognozy).

    Średni roczny kurs złotego wobec euro (4,4 zł) i dolara amerykańskiego (3,9 zł) był wyższy od prognozowanego.

    Wśród najważniejszych czynników gospodarczych, które wpłynęły na niewykonanie parametrów makroekonomicznych była niepewność na międzynarodowych rynkach finansowych, niskie ceny surowców i żywności na rynkach globalnych oraz spadek popytu inwestycyjnego w kraju.

    Zbliżona do prognozowanej była natomiast dynamika spożycia. Spożycie prywatne wzrosło realnie o 3,8%, wobec prognozowanego w Ministerstwie Finansów wzrostu o 3,7%.

Planowanie budżetu państwa

17. W ustawie budżetowej na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. dochody budżetu państwa zaplanowano w kwocie 313,8 mld zł, wydatki 368,5 mld zł, a deficyt 54,7 mld zł. W porównaniu do roku 2015 planowane dochody, wydatki i deficyt podwyższono o 9,5%.

    W prognozie dochodów budżetu państwa na rok 2016 nowymi pozycjami były podatek od niektórych instytucji finansowych (5,5 mld zł) i podatek od sklepów wielkopowierzchniowych (2,0 mld zł). Zaplanowane z tytułu podatku od towarów i usług dochody w kwocie 128,7 mld zł stanowiły 41,0% dochodów budżetu państwa ogółem i 46,6% dochodów podatkowych. W prognozie dochodów niepodatkowych ujęto wpłatę z tytułu opłat jednorazowych za rezerwacje częstotliwości z zakresu 800 i 2600 MHz (9,2 mld zł) i wpłatę z zysku Narodowego Banku Polskiego (3,2 mld zł). Te dwie pozycje stanowiły 34,5% prognozy dochodów niepodatkowych. Udział pozycji *Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe* uległ zwiększeniu w dochodach budżetu państwa z 5,8% w 2015 r. do 7,3% w 2016 r.

    W porównaniu do limitu wydatków obliczonego dla podmiotów sektora finansów publicznych przy pomocy stabilizującej reguły wydatkowej[5] i przyjętego w ustawie budżetowej na rok poprzedni, wielkości ustalone na 2016 r. uległy zwiększeniu, głównie na skutek zmiany formuły reguły. Limit wydatków podmiotów objętych regułą został zwiększony z 519,4 mld zł do 553,5 mld zł (tj. o 34,1 mld zł), a limit wydatków budżetu państwa o 29,6 mld zł (do 373,9 mld zł).

    W limicie wydatków zaplanowano środki na realizację zadań kontynuowanych oraz nowych, w tym 17,1 mld zł na realizację priorytetowego Programu *Rodzina 500 plus.*

    Dochody budżetu środków europejskich na rok 2016 zaplanowano w kwocie 62,4 mld zł, wydatki 71,6 mld zł, a deficyt 9,2 mld zł.

18. Ustawa budżetowa na rok 2016 była dwukrotnie nowelizowana. Pierwsza zmiana polegała na zmniejszeniu kwoty planowanych dochodów budżetu środków europejskich o kwotę 9,0 mld zł (do 53,4 mld zł) i zwiększeniu deficytu budżetu środków europejskich o tę samą kwotę (do 18,2 mld zł). Celem zmiany było złagodzenie negatywnych

[2] Projektach ustawy budżetowej na rok 2016 przekazanych do Sejmu we wrześniu i grudniu 2015 r.
[3] Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. *Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD*).
[4] Podmioty szacujące stopę bezrobocia stosowały różne metody, jednak nawet po uwzględnieniu różnic metodologicznych, szacunek dokonany w Ministerstwie Finansów był pesymistyczny.
[5] Art. 112aa ustawy o finansach publicznych. W praktyce stabilizująca reguła wydatkowa jest wiążąca dla państwowych jednostek budżetowych oraz wybranych, największych funduszy celowych.

skutków kryzysu na rynkach rolnych spowodowanych spadkami cen produktów rolnych, jako uboczny efekt embarga rosyjskiego. Druga zmiana umożliwiała Ministrowi Finansów utworzenie rezerw celowych z kwoty wydatków zablokowanych przez dysponentów części budżetowych z przeznaczeniem na zakup dóbr kultury i dotacje celowe dla Agencji Rezerw Materiałowych oraz dla Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców.

19. Podobnie jak w latach poprzednich, w 2016 r. nie wzmocniono nadrzędnej roli planowania wieloletniego nad planowaniem rocznym, tj. nie sformułowano twardych ograniczeń budżetowych, które wiązałyby planowanie budżetowe roczne i wieloletnie. Minister Finansów podjął działania na rzecz reformy sytemu budżetowego, niemniej jednak – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – mając na uwadze początkowy etap prac, dokonanie oceny, w jaki sposób zaproponowane zmiany wpłyną ostatecznie na integrację planowania wieloletniego i rocznego nie jest obecnie możliwe.

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

20. Dochody budżetu państwa wyniosły 314,7 mld zł, tj. 100,3% wielkości planowanej. Przekroczenie prognozy dochodów wystąpiło głównie z powodu wyższych niż założono dochodów niepodatkowych. Dochody niepodatkowe były o 11,7% wyższe od prognozowanych, tj. o 4,2 mld zł. Dochody z tytułu wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego były o 4,7 mld zł wyższe od kwoty ujętej w ustawie budżetowej, podczas gdy dochody z tytułu dywidend od udziałów Skarbu Państwa w spółkach były o 2,0 mld zł niższe od planu.

    Największy udział w dochodach budżetu państwa wynoszący 86,8% miały dochody podatkowe. Dochody podatkowe zrealizowane zostały w kwocie 273,1 mld zł i stanowiły 98,9% prognozy zawartej w ustawie budżetowej. Prawidłowo przewidziano dochody z podstawowych źródeł podatkowych. Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych były wyższe od prognozy o 2,9%, z podatku akcyzowego o 2,6%, a z podatku dochodowego od osób prawnych o 1,2%. Dochody z podatku od towarów i usług były niższe od prognozy o 1,6%. Na niższe wykonanie dochodów podatkowych wpływ miały dokonane w ostatnim miesiącu 2016 r. wysokie zwroty VAT, których ustawowy termin realizacji w znacznej części upływał w styczniu lub lutym 2017 r. Organy podatkowe zwróciły przedsiębiorcom w grudniu 2016 r. kwotę 13,3 mld zł, tj. o 4,9 mld zł wyższą niż w grudniu 2015 r. oraz o 6,0 mld zł wyższą niż średnio w okresie od stycznia do listopada 2016 r.

    Dochody budżetu państwa były o 8,8% wyższe niż w roku poprzednim, tj. o 25,5 mld zł. Na znaczny ich wzrost wpływ miały wysokie kwoty dochodów zrealizowanych z tytułów niepodatkowych. W stosunku do roku 2015 dochody niepodatkowe były wyższe o 44,8%, tj. o 12,4 mld zł i pierwszy raz przekroczyły kwotę 40 mld zł. W 2016 r. zrealizowane zostały wpływy z tytułu dokonania rezerwacji częstotliwości z zakresu 800 i 2600 MHz w kwocie 9,2 mld zł. Po dwóch latach przerwy do budżetu państwa wpłynęła wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego, wynosząca 7,9 mld zł. Tak duża wpłata została poprzednio zrealizowana w 2012 r., gdy Narodowy Bank Polski wpłacił do budżetu państwa 8,2 mld zł. Dochody podatkowe były w 2016 r. w porównaniu do roku poprzedniego wyższe o 5,2%, tj. o 13,5 mld zł. Najwyższe tempo wzrostu tych dochodów – 7,1% wystąpiło w podatku dochodowym od osób fizycznych.

21. W trakcie 2016 roku należności budżetu państwa wzrosły o 22,0 mld zł, co stanowiło 7,0% zrealizowanych dochodów budżetu państwa (w 2015 r. – 8,0%). W dalszym ciągu dynamicznie rosły zaległości podatkowe, które stanowiły 79,2% zaległości budżetu państwa.

    Zaległości z tytułu podatków wzrosły o 30,2% i według stanu na 31 grudnia 2016 r. wyniosły 76,8 mld zł. Najwięcej (prawie 78%) zaległości podatkowych stanowiły zaległości z tytułu rozliczeń podatku od towarów i usług. Decydujący wpływ na rozmiary należności miały kwoty wymierzone w wyniku wykrycia istotnych nieprawidłowości przez organy kontroli skarbowej i organy podatkowe. Były to kwoty wymierzane w znacznej mierze podmiotom, które już na etapie postępowania kontrolnego nie miały majątku, ani środków na rachunkach bankowych. Postępowania egzekucyjne prowadzone wobec podmiotów dokonujących oszustw podatkowych, w tym z wykorzystaniem faktur dokumentujących czynności fikcyjne były mało skuteczne.

    Organy kontroli skarbowej oraz organy podatkowe, zgodnie z zaleceniami Ministra Finansów, intensyfikowały działania kontrolne w priorytetowych obszarach ryzyka i ujawniły znaczne kwoty nieprawidłowości w rozliczeniach kontrolowanych podmiotów. W wyniku postępowań organów kontroli skarbowej wykryto nieprawidłowości na kwotę 22,2 mld zł, tj. wyższą niż w roku poprzednim o 19,7%. Ustalenia kontroli podatkowych przeprowadzonych przez urzędy skarbowe wzrosły o 41,4% i wyniosły 8,3 mld zł.

W latach 2015-2016 uruchomionych zostało szereg rozwiązań nakierowanych na ograniczenie skali oszustw podatkowych oraz możliwości unikania opodatkowania. Poziom zrealizowanych w 2016 r. wpływów podatkowych wskazuje na pewne wyhamowanie niekorzystnych tendencji, głównie w poborze podatku od towarów i usług. Pierwsze efekty wystąpiły, ale na obecnym etapie jest za wcześnie, aby określić, co było ich przyczyną oraz czy poprawa sytuacji utrzyma się w dłuższym okresie i jak silne będzie to zjawisko.

W ostatnich latach wystąpił także niepokojący wzrost zaległości z tytułów niepodatkowych. Od końca 2013 r. zaległości wzrosły o 7,3 mld zł i wyniosły 20,1 mld zł. Znaczne tempo wzrostu zaległości (12,5% w 2016 r., 9,5% w 2015 r., 27,7% w 2014 r.) było także wynikiem występowania przewlekłości w prowadzeniu postępowań windykacyjnych lub zaniechania dochodzenia należności. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli jednostki budżetowe nie przywiązywały należytej wagi do windykacji niepodatkowych należności Skarbu Państwa.

22. Dochody budżetu środków europejskich wyniosły 39,1 mld zł, tj. 73,1% planu określonego w znowelizowanej ustawie budżetowej. Były one niższe od dochodów uzyskanych w 2015 r. o 39,4%. W ich strukturze dominującą pozycję stanowiły dochody z tytułu realizacji zadań Wspólnej Polityki Rolnej (49,6%) oraz programów realizowanych w ramach Perspektywy Finansowej 2014-2020 (35,3%). W latach 2013-2016 dochody budżetu środków europejskich pozwoliły na sfinansowanie 96,1% wydatków tego budżetu. Środki europejskie stają się dochodami budżetu środków europejskich po ich przekazaniu na rachunek części *Dochody budżetu środków europejskich,* a nie w momencie ich wpływu do Polski. W 2016 r. w Ministerstwie Finansów została zatwierdzona „Procedura wewnętrzna w sprawie zasad prognozowania dochodów w ramach budżetu środków europejskich", zgodnie z którą przyjęto generalną zasadę zrównoważenia budżetu, tj. w sytuacji, gdy środki otrzymane z Unii Europejskiej pozwolą sfinansować wydatki danego roku, wówczas wielkość dochodów powinna równoważyć dokonywane wydatki, zgłaszane przez poszczególnych dysponentów na etapie planowania ustawy budżetowej. Zasada ta obowiązywała zarówno przy planowaniu na rok 2016 dochodów i wydatków dla Perspektywy Finansowej 2014-2020 jak i w trakcie ich realizacji w 2016 r. Przestrzeganie tej zasady w 2016 r. ograniczyło dowolność kształtowania przez Ministra Finansów dochodów budżetu środków europejskich i wyniku finansowego budżetu środków europejskich, lecz nie doprowadziło to do zgodności działań Ministra Finansów z zasadą kasowego ujęcia budżetu.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

23. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 412,5 mld zł, z czego wydatki, które nie wygasły z upływem 2016 r. stanowiły 750,3 mln zł (0,2%). Wydatki zrealizowano w 93,7% planu i były one wyższe o 3,3% niż rok wcześniej.

Drugi rok z rzędu odnotowano wzrost wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich ogółem przy obserwowanej w latach wcześniejszych tendencji spadkowej. Złożyło się na to zwiększenie wydatków we wszystkich grupach rodzajowych, z wyjątkiem wydatków majątkowych, które zmniejszyły się o prawie 30% w odniesieniu do roku ubiegłego.

Ponad połowę zrealizowanych w 2016 r. wydatków stanowiły dotacje i subwencje, które łącznie z wydatkami bieżącymi jednostek budżetowych i wydatkami majątkowymi kumulowały ponad 80% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Taka tendencja w strukturze wydatków jest niezmienna od lat.

Największe środki przeznaczono na realizację zadań finansowanych w dziale klasyfikacji budżetowej *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne,* głównie na dotacje dla Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz na świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego. Drugie co do wielkości były wydatki w dziale *Różne rozliczenia,* tj. wypłata subwencji ogólnej, wpłata środków do budżetu Unii Europejskiej oraz finansowanie regionalnych programów operacyjnych. Na trzecim miejscu znalazły się wydatki w dziale *Pomoc społeczna,* przeznaczone w zdecydowanej większości na dotacje celowe na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminom. Wzrost wydatków w tym dziale nastąpił głównie w wyniku realizacji od 1 kwietnia 2016 r. Programu *Rodzina 500 plus.*

24. Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych wyniosły 34,6 mld zł i były o 7,2% wyższe niż w roku ubiegłym. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 5.061,4 zł i w porównaniu do 2015 r. wzrosło o 6,1%. W 2016 r. zniesiono, obowiązujące od 2010 r., ograniczenie dotyczące wielkości planowanych środków na wynagrodzenia osobowe.

25. Zrealizowane w 2016 r. wydatki budżetu środków europejskich w wysokości 51,7 mld zł stanowiły 72,2% limitu określonego w ustawie budżetowej oraz 91,8% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania 2015 r. były one niższe o 23,6%. Wydatki na realizację zadań Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 24,7 mld zł i stanowiły 47,8% wydatków

budżetu środków europejskich ogółem. W porównaniu do wykonania w 2015 r. były niższe o 2,2%. Na realizację programów w ramach Perspektywy Finansowej 2014-2020 wydatkowano w 2016 r. łącznie 13,8 mld zł, tj. o 11,7 mld zł więcej niż w 2015 r.

Niższe od zaplanowanego wykonanie wydatków budżetu środków europejskich wynikało przede wszystkim z wolniejszego, niż pierwotnie przewidywano, tempa realizacji projektów Perspektywy Finansowej 2014-2020. Na programy operacyjne, ukierunkowane w pierwszym rzędzie na wprowadzanie innowacji i postępu technologicznego, tj. Program Operacyjny Inteligentny Rozwój i Program Operacyjny Polska Cyfrowa wykorzystano stosunkowo niskie kwoty. W 2016 r. było to odpowiednio 1,2 mld zł oraz 69,4 mln zł, łącznie 9,5% wydatkowanych w ramach tej perspektywy środków. Wydatki na realizację regionalnych programów operacyjnych (RPO) wyniosły 3,5 mld zł, co stanowiło 68,4% planu po zmianach. Dla poszczególnych RPO wskaźnik wykonania planu był znacznie zróżnicowany i kształtował się od 19,6% (RPO Warmia i Mazury) do 93,3% (RPO Województwa Zachodniopomorskiego).

W ramach Perspektywy Finansowej 2014-2020 kwota wydatków kwalifikowalnych wykazana w złożonych do Komisji Europejskiej do końca 2016 r. poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność w części dofinansowywanej przez Unię Europejską wyniosła 15,7 mld zł, co stanowiło 5,1% alokacji na lata 2014-2020.

W kończącej się Perspektywie Finansowej 2007-2013 kwota dofinansowania Unii Europejskiej w złożonych do Komisji Europejskiej od rozpoczęcia tej perspektywy do końca 2016 r. Poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność wyniosła 277,9 mld zł. Stanowiło to 103,4% alokacji na lata 2007-2013. W porównaniu do stanu na koniec 2015 r. wykorzystanie dostępnej alokacji wzrosło o 10,5 punktu procentowego. Komisja Europejska do końca 2016 r. zrefundowała 57,9 mld euro, tj. 85,8% alokacji na lata 2007-2013. Kwota ta wraz z kwotą 6,2 mld euro, stanowiącą zaliczki przekazane przez Komisję Europejską, wynosiła 95,0% alokacji. Wypłata pozostałych 5% alokacji w postaci salda końcowego nastąpi po złożeniu do Komisji Europejskiej dokumentów końcowych i zakończeniu przez nią procedury zamknięcia pomocy.

Deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz inne potrzeby pożyczkowe

26. W 2016 r. deficyt budżetu państwa wyniósł 46,2 mld zł, a budżetu środków europejskich 12,6 mld zł. Łączny deficyt wyniósł 58,8 mld zł i był o 13,0 mld zł wyższy niż w roku poprzednim. Stanowił on 3,2% PKB, tj. o 0,6 punktu procentowego więcej niż w 2015 r. Potrzeby pożyczkowe netto wyniosły 57,1 mld zł i były niższe od planowanych o 26,5 mld zł. Łączna kwota deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich była wyższa niż potrzeby pożyczkowe, co wynikało z wystąpienia pozycji zmniejszających potrzeby pożyczkowe. Z zarządzania płynnością sektora finansów publicznych pozyskano środki w wysokości 3,1 mld zł, a z zarządzania środkami europejskimi pozyskano środki w kwocie 3,0 mld zł. Konieczność ich zwrotu spowoduje jednak powstanie potrzeb pożyczkowych w przyszłości.

    Kolejna największa potrzeba pożyczkowa wynikała z finansowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w kwocie 4,2 mld zł (w 2015 r. przeznaczono na ten cel 8,6 mld zł). Minister Finansów finansował FUS poprzez transfery środków z rozchodów budżetu państwa w formie pożyczek dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz uzupełnienia ubytku składek przekazywanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych do otwartych funduszy emerytalnych. Był to ósmy rok z rzędu, w którym udzielane były pożyczki w celu uzupełnienia środków na wypłaty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Łączna kwota zobowiązań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu otrzymanych pożyczek wynosiła na koniec 2016 r. 46,3 mld zł. Od lat obie formy wsparcia nie były ujmowane w wydatkach. Pozwalały na to obowiązujące przepisy prawa, choć przeczyło to charakterowi ekonomicznemu omawianych operacji. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych nie miał bowiem zdolności do spłaty uzyskanych pożyczek, a środki na refundację ubytku składek przekazanych do otwartych funduszy emerytalnych, choć miały być finansowane z przychodów z prywatyzacji, były *de facto* finansowane poprzez emisję skarbowych papierów wartościowych. Gdyby powyższe transfery zostały zaliczone do wydatków, deficyt budżetu państwa byłby w 2016 r. o 4,2 mld zł wyższy niż wykazany, a relacja deficytu budżetu państwa do PKB wzrosłaby do 2,7%.

27. Środki w wysokości 57,1 mld zł na finansowanie potrzeb pożyczkowych pozyskiwane były prawie w całości poprzez zaciąganie długu na rynku krajowym (56,9 mld zł). Środki pozyskane na rynku zagranicznym zostały tylko w niewielkiej kwocie (0,2 mld zł) przeznaczone na finansowanie potrzeb występujących w 2016 r. Tymczasem saldo nowo zaciągniętego długu zagranicznego i spłat zadłużenia wyniosło 12,9 mld zł. Niewykorzystane do bieżącego finansowania środki walutowe zostały ulokowane na rachunkach lokat w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego.

Do finansowania potrzeb pożyczkowych Minister Finansów wykorzystał również środki złotowe i walutowe pochodzące z konsolidacji środków sektora finansów publicznych i konsolidacji walutowej, gromadzone na rachunkach w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego. Wykorzystanie środków pozyskanych z konsolidacji do bieżącego zarządzania budżetem państwa pozwoliło na zmniejszenie emisji skarbowych papierów wartościowych. Rozwiązanie to było korzystne, gdyż koszt pozyskania środków z emisji skarbowych papierów wartościowych był wyższy niż koszt pozyskania środków w wyniku konsolidacji.

Finansowanie potrzeb pożyczkowych w 2016 r. było przeprowadzane w warunkach historycznie najwyższych stanów wolnych środków, gromadzonych na lokatach złotowych i walutowych. Wyniosły one łącznie średnio 49,3 mld zł i były wyższe od stanów z 2015 r. o 1,8 mld zł. Koszt pozyskania i utrzymania w 2016 r. wolnych środków Najwyższa Izba Kontroli oszacowała na 220,4 mln zł. Wyliczone przez Ministerstwo Finansów korzyści pośrednie (1,1 mld zł w długim okresie) wynikały z założeń, że utrzymanie równomiernych, niższych stanów lokat wymagałoby okresowo większych emisji, co z kolei powodowałoby wzrost rentowności sprzedawanych obligacji i skutkowałoby ponoszeniem wyższych kosztów w przyszłości.

Najwyższa Izba Kontroli dokonała analizy założeń przyjętych przez Ministerstwo Finansów w oparciu o rzeczywiste dane z wybranych przetargów. Rzeczywiste rentowności ukształtowały się na poziomach niższych niż przyjęte w założeniach Ministerstwa Finansów. Oznacza to, że faktyczna zmiana rentowności byłaby z dużym prawdopodobieństwem niższa od założeń przyjętych przez Ministerstwo Finansów do wyliczeń, a w rezultacie wpływ wyższych rentowności istotnie odbiegałby od przedstawionych wyliczeń. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, przeprowadzanie emisji, powodujących istotny i długotrwały wzrost stanu lokat, których uzasadnieniem jest w szczególności korzystna sytuacja rynkowa, bez istotnego uzasadnienia wynikającego z potrzeb budżetowych, powinno być każdorazowo poprzedzone analizami efektywności pozyskania środków, opartymi o dane możliwie najbardziej zbliżone do aktualnej sytuacji rynkowej, przy uwzględnieniu kosztów utrzymywania wyższego poziomu długu.

Pozabudżetowe jednostki sektora finansów publicznych

28. W ustawie budżetowej[6] na rok 2016 zawarto plany finansowe 29 państwowych funduszy celowych, 38 państwowych osób prawnych, 10 agencji wykonawczych i 15 instytucji gospodarki budżetowej. Łącznie plany tych instytucji obejmowały przychody w kwocie 265,6 mld zł, w tym dotacje 70,9 mld zł oraz koszty w kwocie 271,2 mld zł. Zrealizowane w 2016 r. przychody wyniosły 268,3 mld zł, w tym dotacje 69,7mld zł, natomiast koszty 264,4 mld zł.

29. W 2016 r. dysponenci państwowych funduszy celowych zarządzali środkami publicznymi stanowiącymi 13,6% PKB (w 2015 r. 13,3%), w tym Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – 11,3% PKB. Przychody państwowych funduszy celowych wyniosły 251,1 mld zł, z czego 90,9% stanowiły przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Funduszu Emerytalno-Rentowego i były wyższe o 1,6% od zaplanowanych w ustawie budżetowej. W latach 2013-2016 następowała sukcesywna poprawa relacji pomiędzy przychodami a kosztami funduszy. Do 2015 r. relacja ta była niekorzystna, bowiem łącznie występowała nadwyżka kosztów nad przychodami, to jednak corocznie różnica ta zmniejszała się z 13,8 mld zł w 2013 r. do 4,5 mld zł w 2015 r. W 2016 r. państwowe fundusze celowe, po raz pierwszy od 2013 r. osiągnęły nadwyżkę przychodów nad kosztami. Łącznie wyniosła ona 2,3 mld zł.

W okresie 2013-2015 pogłębiał się ujemny stan państwowych funduszy celowych, natomiast w 2016 r. po raz pierwszy nastąpił wzrost stanu funduszy, choć nadal ich stan na koniec tego roku pozostawał ujemny (minus 23,6 mld zł).

Dysponenci państwowych funduszy celowych, posiadający nadwyżki środków pieniężnych, przekazywali wolne środki w zarządzanie Ministrowi Finansów. W przypadku trzech funduszy stan środków pieniężnych na koniec 2016 r. przekraczał wielokrotnie roczne koszty tych funduszy. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, środki funduszy powinny służyć przede wszystkim finansowaniu zadań określonych w ustawach tworzących poszczególne fundusze celowe, przy zastrzeżeniu szczególnego celu działania Funduszu Reprywatyzacji, który może uzasadniać wysoki stan środków pieniężnych tego funduszu. Utrzymywanie na rachunkach pozostałych dwóch funduszy wysokiego stanu środków w długim okresie nie przyczynia się do realizacji celów określonych w ustawach. Na to niekorzystne zjawisko Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę już w latach ubiegłych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, plany finansowe państwowych funduszy celowych wykonane zostały prawidłowo.

30. Państwowe osoby prawne objęte kontrolą zrealizowały plany finansowe zgodnie z założeniami przyjętymi w ustawie budżetowej. Ich przychody w 96,7% pochodziły z przedsięwzięć organizowanych w ramach prowadzonej działalności

[6] Ustawa z 25 lutego 2016 r., przed nowelizacją.

gospodarczej. Dotacje z budżetu państwa przekazane 33 państwowym osobom prawnym w łącznej kwocie 263,1 mln zł stanowiły 3,3% zrealizowanych przychodów wszystkich państwowych osób prawnych. Rok 2016 był trzecim z kolei rokiem, w którym państwowe osoby prawne osiągnęły dodatni wynik finansowy (w wysokości 978,2 mln zł), mimo spadku, w porównaniu do 2015 r., finansowania zadań środkami dotacji z budżetu państwa. Świadczy to o poprawie efektywności ich działania i zdolności samofinansowania.

31. W 2016 r. agencje wykonawcze osiągnęły przychody w kwocie 8,4 mld zł, tj. niższe o 7,6% od planowanych oraz niższe o 30,6% od wykonanych w 2015 r. Obniżenie przychodów wynikało głównie z mniejszej sprzedaży mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw[7]. Spośród 10 agencji wykonawczych funkcjonujących w 2016 r. tylko Agencja Nieruchomości Rolnych nie była dotowana z budżetu państwa. Pozostałe agencje otrzymały dotacje z budżetu państwa w łącznej kwocie 5,5 mld zł, tj. o 21,0% mniej niż w 2015 r. Największe środki, podobnie jak w latach poprzednich, zostały skierowane do agencji realizujących zadania badawczo-rozwojowe (Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Narodowe Centrum Nauki) oraz ustawowe zadania w rolnictwie (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i Agencja Rynku Rolnego). W wymienionych czterech agencjach dotacje z budżetu państwa stanowiły 97,4% przychodów.

Koszty[8] agencji wynosiły 7,7 mld zł i zostały pokryte w 37,7% przychodami własnymi. Znacznemu obniżeniu uległa efektywność działań agencji wykonawczych, które po raz pierwszy od czterech lat poniosły stratę netto w wysokości 574,5 mln zł. Wynik ten był niższy o 1117,9 mln zł od planu po zmianach i o 1447,5 mln zł od wykonania w 2015 r. Na pogorszenie wyników działalności agencji wykonawczych w zasadniczym stopniu wpłynęło obniżenie przychodów realizowanych przez Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa o 58,4%. Miało to bezpośredni wpływ na wynik finansowy Zasobu, który był trzykrotnie niższy od osiągniętego w roku poprzednim.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, plany finansowe agencji wykonawczych za 2016 r. wykonane zostały prawidłowo, z wyjątkiem planu Polskiej Agencji Kosmicznej. Wykonanie planu tej agencji Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie ze względu na skalę i rodzaj stwierdzonych nieprawidłowości.

32. W 2016 r. przychody instytucji gospodarki budżetowej wyniosły 808,7 mln zł, z czego 112,9 mln zł stanowiły dotacje z budżetu państwa przekazane do Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Centralnego Ośrodka Sportu. W porównaniu do 2015 r. instytucje gospodarki budżetowej zrealizowały przychody niższe o 6,4%. Koszty działalności wyniosły 814,8 mln zł i były również o 6,4% niższe niż w 2015 r. Spośród 15 instytucji funkcjonujących w 2016 r., pięć poniosło straty (w 2015 r. – trzy instytucje).

W latach 2013-2016 instytucje gospodarki budżetowej ponosiły straty, jednak sukcesywnie zmniejszały się one z 15,9 mln zł w 2013 r. do 9,2 mln zł w 2016 r. Wyraźna poprawa wyników finansowych nastąpiła w instytucjach realizujących zadania publiczne polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych. W pozostałych instytucjach gospodarki budżetowej straty utrzymywały się na względnie stałym poziomie. Istotny wpływ na łączną wielkość ponoszonych strat miały dwie instytucje, tj. Centralny Ośrodek Sportu (8,2 mln zł) oraz Centrum Usług Wspólnych (9,2 mln zł), które od kilku lat nie są w stanie pokryć kosztów działalności z uzyskiwanych przychodów. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w przypadku Centralnego Ośrodka Sportu – pomimo uzyskiwania corocznie dotacji z budżetu państwa na poziomie około 23 mln zł, to co rok w instytucji tej występuje strata (w latach 2013-2016 na poziomie od 8 mln zł do 15,5 mln zł).

Sytuacja finansów publicznych

33. Na koniec 2016 r. państwowy dług publiczny, liczony według metodologii krajowej, wyniósł prawie bilion złotych – 965,2 mld zł[9]. Wzrósł on w stosunku do stanu na koniec 2015 r. o 87,9 mld zł, tj. o 10%. Wzrost państwowego długu publicznego był przede wszystkim wynikiem zwiększenia zadłużenia Skarbu Państwa – o 90,5 mld zł. W 2016 r. o 2,5 mld zł zmniejszyło się zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Nieznacznie zmniejszyło się także zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych[10]. Na koniec 2016 r. relacja państwowego długu publicznego do PKB wzrosła do poziomu 52,1%.

7 Dz. U. poz. 585 ze zm.

8 Koszty planowane oraz poniesione przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencję Rynku Rolnego nie obejmują środków wypłacanych przez te agencje dla beneficjentów w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej, obejmują natomiast koszty obsługi administracyjnej realizacji tych zadań.

9 Według stanu na 15 maja 2017 r.

10 Wartość zadłużenia FUS wykazywana w PDP nie obejmuje całego zadłużenia, gdyż obliczana jest z uwzględnieniem eliminacji zobowiązań w sektorze finansów publicznych. W PDP nie jest wykazywany dług FUS wobec Skarbu Państwa z tytułu pożyczek, których łączna wartość na koniec 2016 r. wyniosła 46,3 mld zł.

Na koniec 2016 r. zadłużenie emitowane na rynku krajowym stanowiło 65,6% długu Skarbu Państwa, a zadłużenie zagraniczne 34,4%. Udział długu nominowanego w walutach obcych w długu Skarbu Państwa, drugi rok z rzędu, zmniejszył się o 0,5 punktu procentowego, co było zbieżne z założeniami strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych. W wyniku niepewności co do rozwoju sytuacji gospodarczej Polski inwestorzy zagraniczni obniżyli swój udział w grupie wierzycieli Skarbu Państwa z 58,1% do 53,4%, tj. o 4,7 punktu procentowego. Dług ten został zrefinansowany głównie przez banki krajowe, które zwiększyły swoje zainteresowanie skarbowymi papierami wartościowymi po wprowadzeniu podatku od niektórych instytucji finansowych. Aktywa te nie zostały objęte tym podatkiem, w związku z tym inwestycje w skarbowe papiery wartościowe stały się relatywnie bardziej atrakcyjne niż w inne aktywa finansowe o podobnym oprocentowaniu.

34. Na koniec 2016 r. zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych, liczone według metodologii unijnej, przekroczyło bilion złotych. Wyniosło ono 1006,3 mld zł i było wyższe od stanu na koniec roku poprzedniego o 86,7 mld zł, tj. o 9,4%. Relacja długu do PKB wzrosła o 3,3 punktu procentowego – z 51,1% do 54,4%. Wśród krajów Unii Europejskiej o najniższym poziomie zadłużenia w relacji do PKB w 2016 r. Polska odnotowała spadek o jedną pozycję i znalazła się na jedenastym miejscu. Od 2013 r. różnica pomiędzy państwowym długiem publicznym a długiem instytucji rządowych i samorządowych pozostawała na stałym poziomie około 40 mld zł rocznie. Jest to spowodowane głównie nieujmowaniem w państwowym długu publicznym zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego. Najwyższa Izba Kontroli postulowała w przeszłości ujednolicenie metodologii liczenia długu publicznego, aby procedury ostrożnościowe i sanacyjne dotyczące wielkości zadłużenia obejmowały pełne zobowiązania jednostek publicznych i wykluczona została możliwość niekontrolowanego wzrostu zadłużenia, nieujmowanego w państwowym długu publicznym.

35. Polska w 2016 r. nie kontynuowała prac nad wprowadzeniem euro. Prowadzone były jednak działania na rzecz wzmocnienia konkurencyjności oraz zwiększenia stopnia podobieństwa gospodarczego do strefy euro. Po zakończeniu procedury nadmiernego deficytu Polska podlega wymogom części prewencyjnej *Paktu Stabilności i Wzrostu*. Zadeklarowane zostały działania w celu osiągnięcia średniookresowego celu dla Polski, tj. obniżenia deficytu strukturalnego do poziomu 1% PKB po 2019 r.

36. Z treści *Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r.* wynika, że dochody sektora finansów publicznych w 2016 r. były równe 701,9 mld zł, wydatki – 748,0 mld zł, a deficyt – 46,1 mld zł. Wydatki te w relacji do PKB wyniosły 40,4% i były najniższe od 2000 r. Ograniczenie skali wydatków publicznych wynikało z dużej redukcji wydatków majątkowych, które były o ponad 1/4 mniejsze niż w 2015 r. W tym czasie wydatki bieżące sektora wzrosły prawie o 6%. Mimo tego wzrostu, spowodowanego między innymi wprowadzeniem świadczenia wychowawczego z Programu *Rodzina 500 plus,* wydatki bieżące sektora finansów publicznych w relacji do PKB były w 2016 r. i tak nieco niższe od ich średniej wartości z ostatnich dziesięciu lat.

37. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, podobnie jak w latach poprzednich, dochody i deficyt sektora finansów publicznych zostały obliczone nieprawidłowo, gdyż w obliczeniach po stronie dochodów nie wyeliminowano wpływów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych otrzymanych z budżetu państwa z tytułu refundacji składki przekazanej do otwartych funduszy emerytalnych. W rezultacie dochody i wynik sektora finansów publicznych zostały zawyżone o 3,2 mld zł. Prawidłowa wielkość tych dochodów w 2016 r. wyniosła 698,7 mld zł, co odpowiadało wartości 37,7% PKB. Był to najniższy poziom dochodów publicznych od 2011 r. Jednocześnie prawidłowo obliczony deficyt sektora finansów publicznych był równy 49,3 mld zł, a w relacji do PKB wyniósł 2,7%. Bardzo podobny poziom deficytu sektora finansów publicznych obserwowano w dwóch poprzednich latach.

38. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych, obliczony według metodologii unijnej, wyniósł 2,4% PKB, czyli był nieco niższy od deficytu sektora finansów publicznych obliczonego zgodnie z metodologią krajową. Mimo że Polska wyróżniała się w 2016 r. na tle innych krajów unijnych pod względem tempa wzrostu gospodarczego, to miała również jeden z największych poziomów deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w Unii Europejskiej.

    Warto jednak podkreślić, że w przypadku Polski wyższy niż średnio w innych krajach Unii deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nie stanowił dotychczas zagrożenia dla stabilności finansowej państwa, choć Polska znajduje się od wielu lat w stanie permanentnej nierównowagi finansowej. Średni deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce w latach 1995-2016 wynosił 4,2% PKB. Mimo trwałej nierównowagi finansowej Polska nie przekroczyła dopuszczalnego progu długu publicznego, wynoszącego 60% PKB, i należy do grupy państw Unii Europejskiej o umiarkowanym poziomie zadłużenia. Jest to możliwe dzięki temu, że Polska utrzymuje stosunkowo wysokie tempo wzrostu gospodarczego.

39. W 2016 r. zdołano zatrzymać obserwowany od 2008 r. powolny spadek dochodów podatkowych w relacji do PKB. Dalsza erozja dochodów podatkowych mogła zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu państwa.

40. Jednostki samorządu terytorialnego osiągnęły rekordową – od czasu ich reaktywacji w 1990 r. – nadwyżkę budżetową w wysokości 7,6 mld zł. Wynikała ona przede wszystkim z ograniczenia wielkości wydatków majątkowych aż o 1/3 względem poziomu z 2015 r. Nadwyżka ta pozwoliła samorządom zarówno zmniejszyć poziom zadłużenia (o 2,6 mld zł), jak i zgromadzić środki na przyszłe inwestycje.

Układ zadaniowy wydatków

41. Układ zadaniowy wydatków budżetu państwa w 2016 r., podobnie jak w latach ubiegłych, nie stanowił skutecznego narzędzia efektywnego planowania i realizowania wydatków publicznych.

    Dysponenci części budżetowych sprawowali nadzór oraz kontrolę efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym, lecz w dalszym ciągu ich działania nie były w pełni skuteczne. Mierniki dla części zadań nie zostały osiągnięte na zaplanowanym przez dysponentów poziomie. Ponadto część sformułowanych przez dysponentów mierników była błędnie skonstruowana, co uniemożliwiało ocenę prawidłowości realizacji niektórych zadań publicznych. Dotyczyło to między innymi mierników bez określonej wartości, nieadekwatnych do zadań, jakościowych i mających nieznaną definicję.

    W układzie zadaniowym z grudnia 2015 r. do pomiaru stopnia realizacji zadań zdefiniowano 149 mierników. W 2016 r. dla 88 mierników osiągnięto planowany poziom wykonania, 48 mierników zostało zrealizowanych na poziomie gorszym od zakładanego, a 13 mierników zostało pominiętych w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1.

    Dysponenci nie dokonywali zmian w założonych do osiągnięcia poziomach mierników w związku ze zmianami w planie finansowym. Analiza wykazała, że w wielu przypadkach nawet kilkukrotne zwiększenie limitu wydatków na określone zadanie nie powodowało korekty wartości mierników przyjętych dla oceny stopnia realizacji celów danego zadania, mimo iż zmiany limitu wydatków zasadniczo zwiększały możliwości pełniejszego osiągnięcia celów zadania.

    Zasady i metody realizacji procesu modyfikacji koncepcji układu zadaniowego nie prowadziły do osiągnięcia zakładanych celów modernizacji systemu finansów publicznych. Układ zadaniowy w dalszym ciągu nie stanowi narzędzia wspomagającego efektywne zarządzanie środkami publicznymi.

Nieprawidłowości i uwagi

42. Skala i waga nieprawidłowości stwierdzonych w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., podobnie jak w latach ubiegłych, nie była znacząca. Najczęściej powtarzające się w badanym roku nieprawidłowości polegały na:

- niedochodzeniu należności budżetowych,
- błędach w udzielaniu dotacji, jak również w nadzorze nad ich wykorzystaniem,
- niewłaściwym wykorzystaniu dotacji przez beneficjentów,
- niecelowym wydatkowaniu środków,
- nieprzestrzeganiu procedur i przepisów przy udzielaniu zamówień publicznych,
- zawieraniu z osobami fizycznymi umów cywilnoprawnych mających charakter umów o pracę,
- opóźnieniach w realizacji programów wieloletnich,
- regulowaniu zobowiązań z opóźnieniem,
- niezgodnym z przeznaczeniem wykorzystaniu środków z rezerw celowych,
- błędach w ewidencji księgowej i sprawozdaniach budżetowych,
- ustalaniu mierników uniemożliwiających pomiar efektów zadań stosownie do poniesionych nakładów,
- niewystarczającym nadzorze dysponentów nad jednostkami podległymi oraz nad wykorzystaniem dotacji przez beneficjentów, jak również funkcjonowaniu nieskutecznych mechanizmów kontroli zarządczej.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa również, że wprowadzony przez Ministra Finansów system udzielania dotacji celowych dla gmin na zadania zlecone, w tym z zakresu spraw obywatelskich, nie zapewnił stosowania jednolitego podejścia w skali całego kraju. Tym samym stosowany system nie wpłynął na poprawę przejrzystości finansów publicznych.

Wnioski

43. W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli skierowała do kontrolowanych jednostek ponad 350 wniosków. Wynikały one z nieprawidłowości dotyczących między innymi błędów w księgowości i sprawozdawczości (około 20% wszystkich wniosków), nieskutecznych mechanizmów systemu kontroli zarządczej (około 13%), jak również błędów popełnianych przy udzielaniu zamówień publicznych (około 8%).

W związku z kontrolą wykonania budżetu państwa w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli skierowała do określonych dysponentów części wnioski o rzetelną weryfikację potrzeb zgłaszanych przez beneficjentów w przypadku wniosków o uruchomienie środków z rezerw celowych.

Najwyższa Izba Kontroli nadal dostrzega potrzebę wzmocnienia nadzoru dysponentów części nad realizacją planów finansowych. Wnioski w tym zakresie dotyczą w szczególności dochodzenia należności, wykorzystania dotacji oraz kontynuowania działań w celu poprawy prognozowania dochodów.

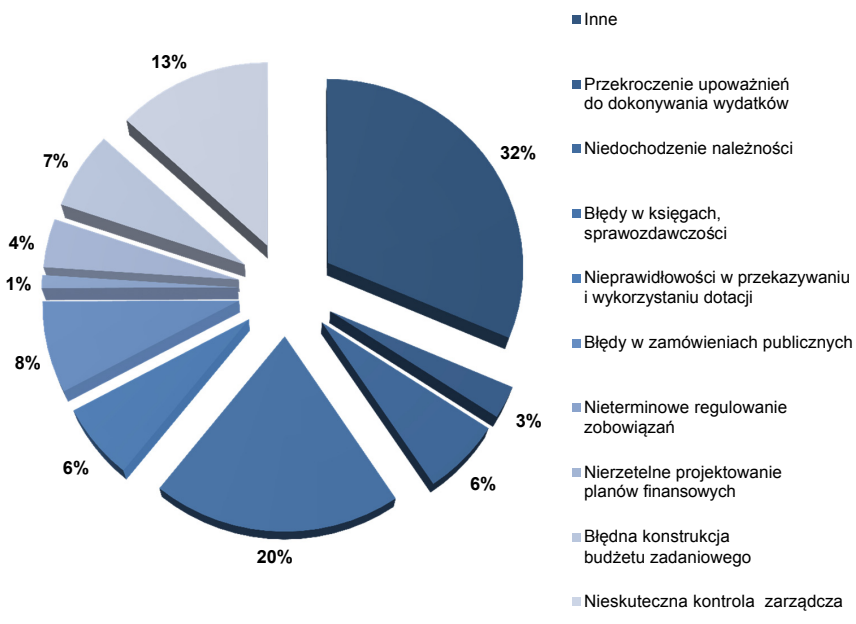
Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na opóźnienia we wdrażaniu Perspektywy Finansowej 2014-2020, zwłaszcza niewypełnienie do końca 2016 r. niektórych warunków wstępnych jej realizacji niezbędnych do dokonywania płatności na rzecz państwa członkowskiego, a także nieosiągnięcie planu minimum wydatków certyfikowanych do Komisji Europejskiej. Stan ten wymaga wdrożenia skutecznych mechanizmów zarządczych, pozwalających na długofalową ocenę stopnia osiągania celów i reagowanie na pojawiające się zagrożenia.

Po raz kolejny zwraca uwagę na utrzymującą się złą kondycję finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Zasadna pozostaje zmiana sposobu finansowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych poprzez zwiększenie udzielanej mu kwoty dotacji zamiast ujmowanego w rozchodach udzielania bezzwrotnych pożyczek oraz pokrywania ubytku składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych, co wpłynęłoby na poprawę przejrzystości finansów publicznych, a także wypracowanie i wdrożenie koncepcji maksymalnego wykorzystania możliwości, jakie daje udział Polski w Azjatyckim Banku Inwestycji Infrastrukturalnych.

Dostrzega również konieczność wprowadzenia rozwiązań umożliwiających kierownictwu Ministerstwa Finansów bieżące monitorowanie realizacji budżetu zadaniowego w zakresie mierników zadań oraz kompleksową analizę efektywności ponoszonych wydatków do zrealizowanych celów. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli zasadne jest również przeprowadzenie przez Radę Ministrów szczegółowej analizy stopnia wykonania zadań ujętych w budżecie zadaniowym oraz przyczyn niewykonania części zadań i podjęcie – na podstawie wyników tej analizy – działań usprawniających funkcjonowanie instytucji publicznych.

W świetle wyników kontroli istotnym pozostaje kontynuowanie działań systemowych w zakresie:
- wdrażania kolejnych rozwiązań mających na celu ograniczenie najpoważniejszych zagrożeń dla gromadzenia dochodów budżetowych,
- reformy systemu budżetowego między innymi w celu wzmocnienia roli planowania wieloletniego oraz zwiększenia przejrzystości i jawności wydatkowanych środków publicznych.

Wykres 1. Nieprawidłowości skutkujące sformułowaniem wniosków pokontrolnych w 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Realizacja założeń polityki pieniężnej

44. W 2016 r., czwarty rok z rzędu, inflacja kształtowała się poniżej podstawowego celu polityki pieniężnej, ustalonego w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2016* na poziomie 2,5%, z dopuszczalnym symetrycznym przedziałem odchyleń o 1 punkt procentowy. Od stycznia do października utrzymywała się deflacja od -1,1% do -0,2%, w listopadzie wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł 0%, a w grudniu 0,8%. Rekordowe ujemne odchylenie inflacji od celu wystąpiło w kwietniu 2016 r., gdy osiągnęło poziom -3,6 punktu procentowego.

Założenia należy jednak uznać za zrealizowane, gdyż Rada Polityki Pieniężnej dopuszczała okresowe odchylenia od celu i zmienny horyzont powrotu inflacji do ustalonego przedziału odchyleń, w zależności od charakteru czynników oddziałujących na przebieg procesów inflacyjnych.

O wystąpieniu deflacji przesądził spadek cen surowców energetycznych na świecie, w tym cen ropy i gazu ziemnego, czyli czynniki pozostające poza sferą oddziaływania polityki pieniężnej. Deflacja nie przełożyła się negatywnie na oczekiwania i decyzje konsumentów, ani nie wystąpiły istotne zaburzenia w gospodarce.

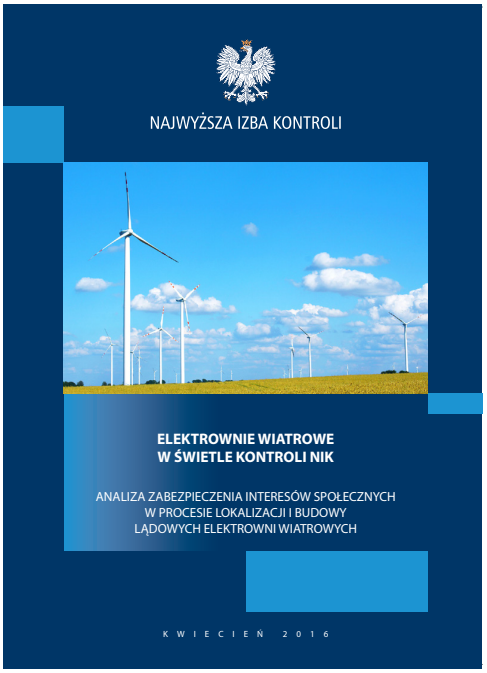
W *Założeniach* Rada Polityki Pieniężnej kładła nacisk na średniookresowy charakter celu i kształtowanie się średniej inflacji w ostatnich 10 latach w pobliżu 2,5% jako miarę skuteczności polityki pieniężnej. Biorąc pod uwagę taką perspektywę oceny polityki pieniężnej już w momencie przyjęcia *Założeń* na rok 2016 było pewne, że zostaną one zrealizowane. Żeby tak się nie stało w całym roku deflacja musiałaby przekroczyć -6% lub musiałaby wystąpić inflacja przekraczająca 14%, na co nie wskazywały żadne prognozy. Zdaniem Rady Polityki Pieniężnej, przyjęcie w *Założeniach* perspektywy długookresowej, miało podkreślić realizację w przeszłości długofalowej i wiarygodnej polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego, której celem było zakotwiczenie długookresowych oczekiwań inflacyjnych na niskim poziomie oraz elastyczne reagowanie na szoki, co ułatwia stabilizowanie koniunktury.

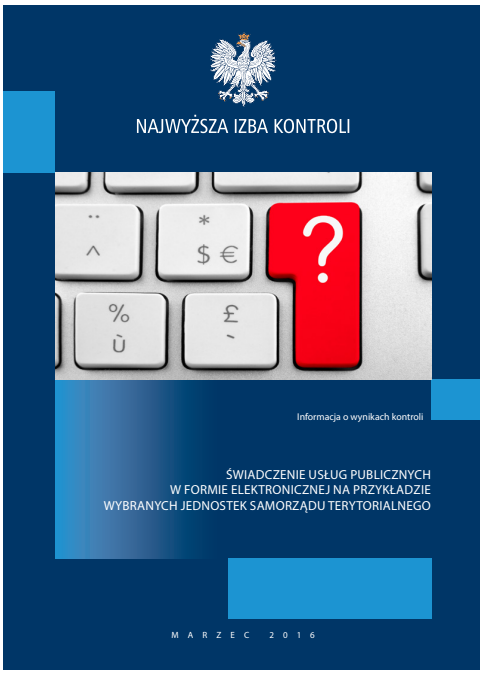
Rada nie dokonała zmiany stóp procentowych uznając, że taka reakcja nie jest potrzebna. W warunkach deflacji, przy niezmienionych nominalnych stopach procentowych Narodowego Banku Polskiego, realny poziom stóp procentowych w Polsce pozostawał relatywnie wysoki na tle innych krajów europejskich. Utrudnieniem w podejmowaniu decyzji monetarnych była jednak niepewność dotycząca skutków nowych obciążeń podatkowych oraz niskich stóp procentowych dla stabilności sektora finansowego oraz bieżące prognozy Narodowego Banku Polskiego w zakresie wzrostu PKB, które okazały się przeszacowane.

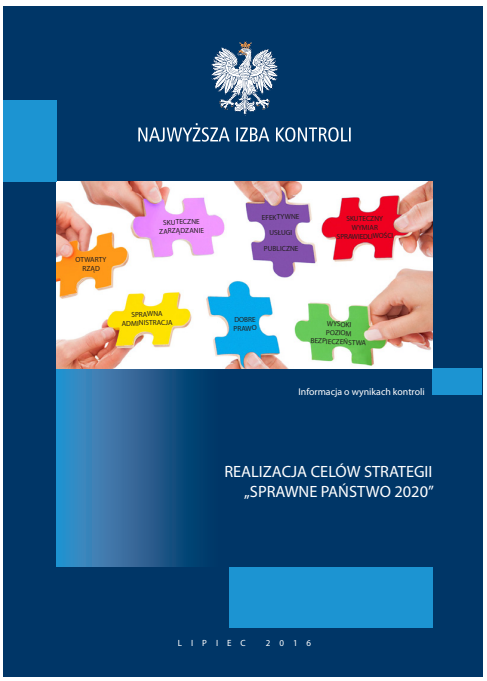
45. Zarząd Narodowego Banku Polskiego, zgodnie z *Założeniami,* stabilizował płynność sektora bankowego, efektywnie wykorzystując do tego operacje otwartego rynku, operacje depozytowo-kredytowe oraz system rezerwy obowiązkowej. Dzięki temu w 2016 r. osiągnięty został cel operacyjny, ustalony w *Założeniach,* tj. utrzymana została krótkoterminowa stopa procentowa na rynku międzybankowym (POLONIA[11]) w pobliżu stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w stosowaniu przez Narodowy Bank Polski instrumentów polityki pieniężnej.

[11] Stopa POLONIA (ang. *Polish Overnight Average*) stanowi rzeczywiste średnie oprocentowanie krótkoterminowych niezabezpieczonych lokat międzybankowych na terminy jednodniowe (*overnight*).

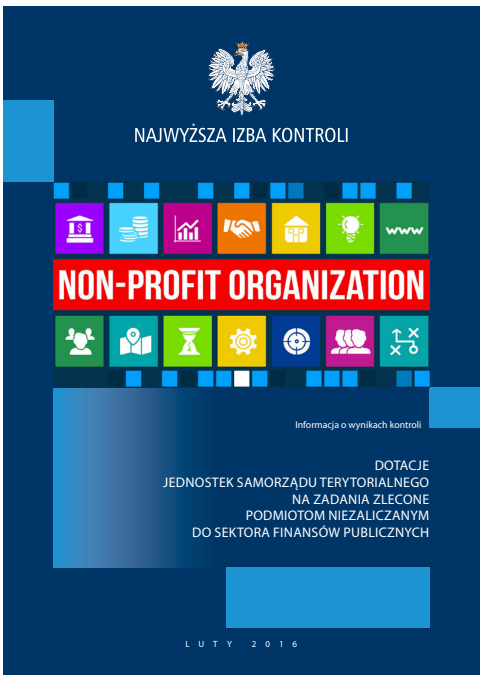
Administracja publiczna, członkostwo RP w Unii Europejskiej

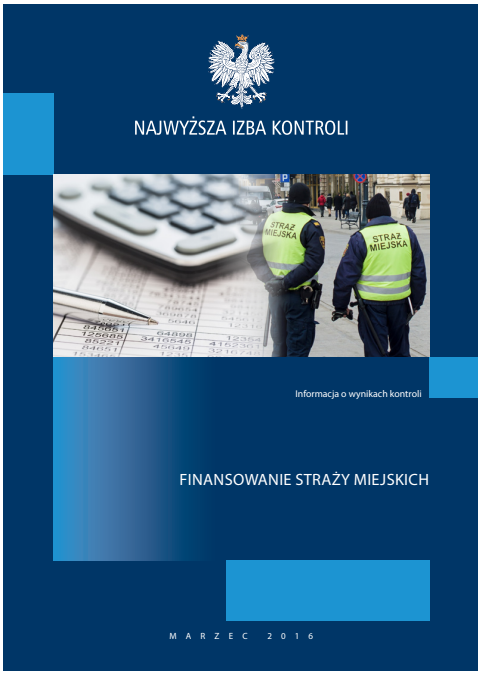


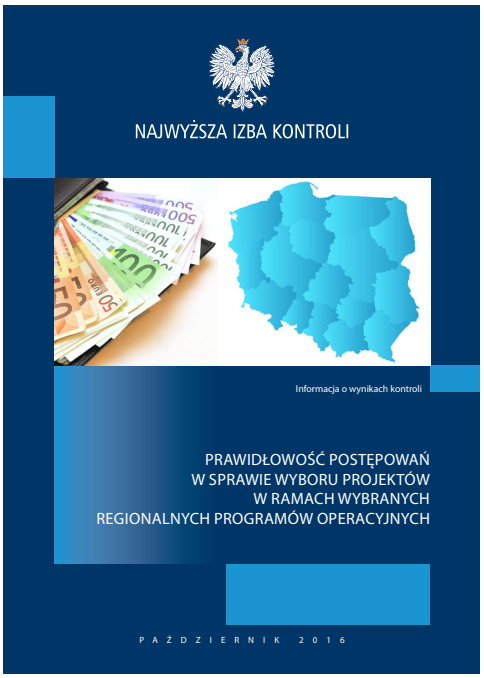




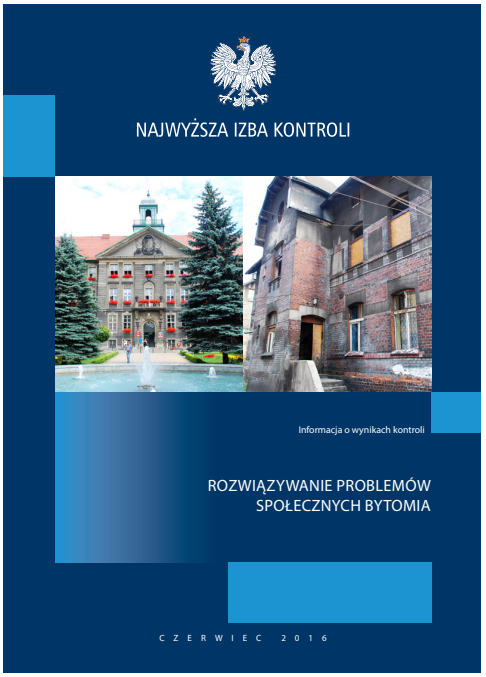
Administracja publiczna, członkostwo RP w Unii Europejskiej

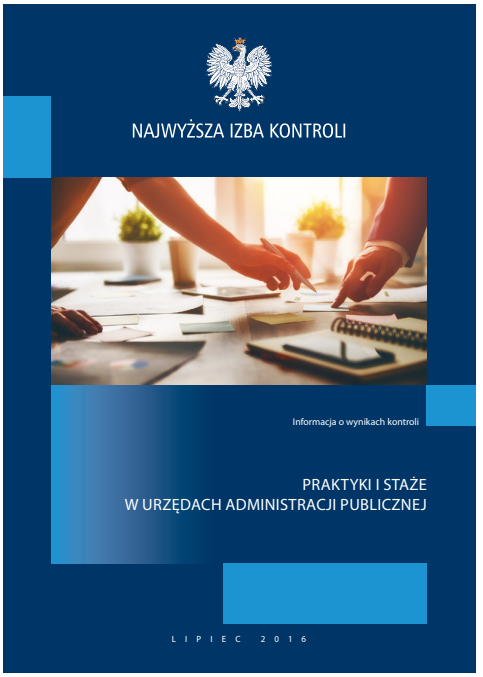




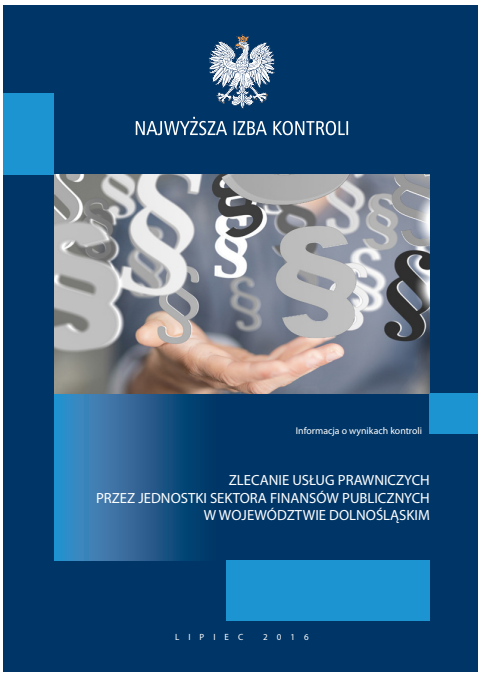


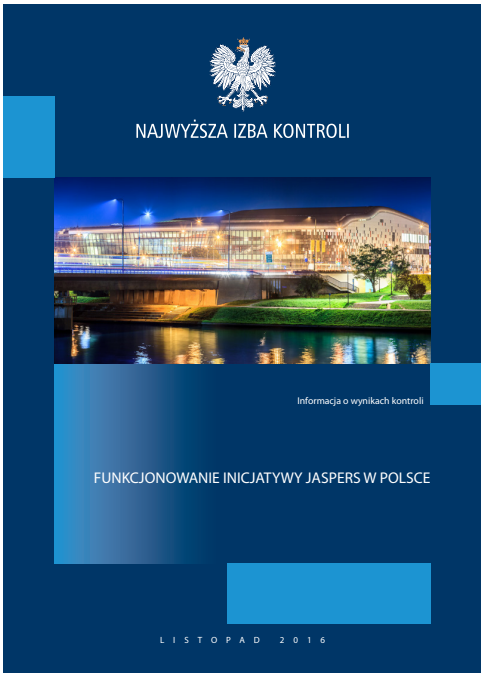
Administracja publiczna, członkostwo RP w Unii Europejskiej





Administracja publiczna, członkostwo RP w Unii Europejskiej





Administracja publiczna, członkostwo RP w Unii Europejskiej

2. Administracja publiczna, członkostwo RP w Unii Europejskiej

Najwyższa Izba Kontroli w 2016 r., przeprowadzając kontrole w dziale *Administracja publiczna*, koncentrowała się na monitorowaniu działań zapewniających skuteczne i efektywne funkcjonowanie organów władzy publicznej, w tym administracji samorządowej. Zadaniem administracji publicznej jest bowiem m.in. zagwarantowanie obywatelom równego dostępu do usług publicznych, łagodzenie różnic i eliminowanie barier, zapewnienie im szeroko rozumianego bezpieczeństwa. NIK prowadząc kontrole w tym obszarze zwracała uwagę na szerokie spektrum działalności administracji publicznej, począwszy od świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej, poprzez wdrożenie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji oraz Strategii Sprawne Państwo, prawidłowości postępowań w sprawie wyboru projektów w ramach wybranych Regionalnych Programów Operacyjnych czy lokalizacji elektrowni wiatrowych aż po problemy związane z dowozem dzieci do szkół, wykorzystaniem monitoringu wizyjnego w szkołach czy rozwiązywaniem problemów społecznych w miastach. Kontrolerzy NIK skupiali się na wskazywaniu niedoskonałości lub braku rozwiązań prawnych i systemowych, ale też dobrych praktyk wpływających na jakość życia obywateli i sprawne funkcjonowanie państwa.

Najwyższa Izba Kontroli zbadała z jakim efektem administracja rządowa wdraża *Strategię „Sprawne Państwo 2020"* (SSP), czyli jedną z dziewięciu strategii zintegrowanych, kluczowych dla realizacji *Strategii „Rozwoju Kraju 2020"*. W ocenie NIK przyjęte zasady koordynacji i monitorowania realizacji SSP utrudniają rzetelną ocenę zaawansowania procesu jej wdrażania oraz ocenę ryzyka niepowodzenia związanego z realizacją przyjętych założeń, zwłaszcza gdy te działania rozłożone są na wiele lat. Nie zbudowano bowiem systemu monitorującego postępy wdrażania Strategii na każdym poziomie jej realizacji oraz nie zapewniono porównywalności osiąganych wskaźników. Również Koordynator Strategii, czyli minister właściwy ds. administracji publicznej, nie został wyposażony w uprawnienia i narzędzia, które umożliwiłyby mu rzetelne wywiązywanie się z obowiązku koordynowania i nadzorowania realizacji Strategii. Nie rozwinięto także współpracy między zainteresowanymi urzędami np. poprzez tworzenie roboczych zespołów konsultacyjnych do rozstrzygania i rozpatrywania konkretnych jednostkowych zagadnień. W ocenie Izby brakuje organu oceniającego proces wdrażania SPP. Nie było możliwe również oszacowanie dotychczasowych kosztów wdrażania Strategii, gdyż nie wyodrębniono wydatków na poszczególne działania wskazane w Planie działań na rzecz wdrażania SSP oraz nie było obowiązku określenia kosztów poszczególnych działań ujętych w Wykazie działań. Ponadto poszczególne organy administracji rządowej nie przekazywały Koordynatorowi SSP informacji o wysokości wydatków poniesionych w danym roku na poszczególne działania.

Po kontroli *zapewnienia bezpieczeństwa działania systemów informatycznych wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych*, NIK stwierdziła, że stosowane przez skontrolowane podmioty państwowe systemy ochrony danych nie zapewniają bezpieczeństwa danych zgromadzonych w systemach informatycznych wykorzystywanych do realizacji istotnych zadań publicznych. Działania realizowane w celu jego zapewnienia są prowadzone opieszale, bez z góry przygotowanego planu, a środki przeznaczane na ten cel są niewystarczające. W efekcie istnieje ryzyko, że działanie istotnych dla funkcjonowania państwa systemów teleinformatycznych zostanie zakłócone, a dane w nich się znajdujące trafią w niepowołane ręce. Spośród sześciu skontrolowanych jednostek tylko KRUS wdrożyła System Zapewnienia Bezpieczeństwa Informacji (SZBI), chociaż należy zauważyć, iż jego funkcjonowanie było również obarczone istotnymi nieprawidłowościami. We wszystkich, poza KRUS, zbadanych jednostkach prace nad zapewnieniem odpowiednich warunków bezpieczeństwa informacji przetwarzanych w systemach informatycznych nie osiągnęły właściwego poziomu.

Natomiast po skontrolowaniu *wdrożenia Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019* NIK stwierdziła, że w ciągu dwóch lat wdrażania Programu nie ustrzeżono się błędów. Nie ustalono m.in. szczegółowych harmonogramów poszczególnych przedsięwzięć, nieprecyzyjnie określono mierniki. Brakowało też skutecznego systemu wymiany informacji i współpracy zarówno pomiędzy realizatorami zadań, jak i między środowiskiem naukowym a sektorem pozarządowym. Ustalenia kontroli NIK wykazały kilkumiesięczne opóźnienie we wdrażaniu Rządowego Programu, a także wiele problemów zarządczych i organizacyjnych. NIK zwróciła uwagę, że Minister Spraw Wewnętrznych wykonywał jednocześnie zadania Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu i szefa 11 grup roboczych. Sytuacja, gdy minister pełni jednoosobowo funkcję zarówno przewodniczącego zespołu, jak i szefa grupy roboczej, oznacza, że ta sama osoba zatwierdza wytworzone w ramach struktur Ministerstwa dokumenty, jak i sprawuje nadzór zgodnie z Rządowym Programem nad tym procesem. W ocenie NIK może dochodzić w tym obszarze do konfliktu interesów. Nie najlepiej funkcjonował też system wymiany informacji i współpracy między realizatorami wiodącymi i współpracującymi, a także ze środowiskiem naukowym i sektorem pozarządowym w ramach grup roboczych. Kontakty między członkami grupy roboczej były prowadzone najczęściej za pośrednictwem poczty elektronicznej, a spotkania odbywały się sporadycznie, głównie w przypadku konieczności podjęcia istotnych ustaleń lub decyzji dotyczących realizacji zadań.

Kontrola *zlecania usług prawniczych przez jednostki sektora finansów publicznych w województwie dolnośląskim* wykazała, że skontrolowane urzędy z naruszeniem prawa lub zasad należytego zarządzania finansami wydatkowały niemalże 60% środków finansowych przeznaczonych na zewnętrzne usługi prawnicze. Zastrzeżenia Izby wzbudziły także niektóre z rozwiązań organizacyjnych przyjętych w tych jednostkach w zakresie związanym z obsługą prawną. Większość usług prawnych zlecano bez przetargów bądź w trybie z wolnej ręki. Zlecaniu tych usług prawniczych przez jednostki sektora finansów publicznych firmom zewnętrznym sprzyjały obowiązujące wówczas przepisy Prawa zamówień publicznych *(*Pzp), które umożliwiały udzielanie w szerokim zakresie zamówień na usługi prawnicze w trybie zamówienia z wolnej ręki. W ten sposób z blisko 64 mln zł przeznaczonych na zewnętrzną obsługę prawną w latach 2010-2014, urzędy na Dolnym Śląsku wydały prawie 27 mln zł. Bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych zawarto umowy na kwotę blisko 25 mln zł. Przetargi rozpisano tylko na 12 mln zł. Duża część usług dotyczyła zewnętrznej pomocy prawnej przy odzyskiwaniu podatku VAT, przy czym jej koszt sięgał nawet 30% zwróconego podatku.

W wyniku ustaleń kontroli *wydawania dokumentów uprawniających do działania w lotnictwie cywilnym i wypełnianie obowiązków z nich wynikających* stwierdzono, że Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego z naruszeniem przepisów prawa lotniczego wydawał koncesje, zezwolenia i certyfikaty. Ponadto nie zapewnił takiej organizacji pracy urzędu, która pozwoliłaby na rzetelną realizację zadań związanych z udzielaniem tych uprawnień i nadzorem nad prawidłowością ich wykonywania. W żadnym z 13 skontrolowanych postępowań certyfikacyjnych, dotyczących dziewięciu lotnisk, nie sprawdzono ani nie udokumentowano spełniania przez ubiegające się o certyfikaty podmioty wymagań, mających wpływ na bezpieczne wykonywanie operacji lotniczych. Zarządzający lotniskami działali na podstawie nieaktualnych instrukcji wykonawczych. Nie weryfikowano przygotowania zawodowego osób zajmujących na lotniskach stanowiska kierownicze, nadzorujące i wykonawcze. W rezultacie do wykonywania działalności lotniczej zostały dopuszczone podmioty, które nie spełniały warunków określonych w przepisach prawa i nie gwarantowały jej bezpiecznego wykonywania. Ponadto Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego niewłaściwie sprawował nadzór nad eksploatacją przez polskiego przewoźnika samolotów, dzierżawionych wraz z załogą w 2014 r. od przewoźnika zagranicznego. Minister właściwy ds. transportu nie prowadził planowego i zorganizowanego nadzoru nad działalnością Prezesa ULC w zakresie wydawania uprawnień do wykonywania działalności lotniczej oraz nie realizował zadań wynikających z „Programu rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych", zatwierdzonego przez Radę Ministrów w 2007 r.

NIK oceniła również *prawidłowość postępowań w sprawie wyboru projektów w ramach wybranych Regionalnych Programów Operacyjnych.* W trzech kontrolowanych konkursach stwierdzono przypadki nieprawidłowości, które miały istotny wpływ na wybór niektórych projektów i wynikały głównie z błędnego stosowania reguł dotyczących przebiegu konkursów przez osoby uczestniczące w procesie oceny projektów. W ocenie NIK świadczy to o niewystarczającym i nieskutecznym nadzorze nad działalnością osób odpowiedzialnych za prawidłowość postępowań konkursowych. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła też uwagę na opóźnienia przy wykorzystywaniu unijnych funduszy przeznaczonych na lata 2014-2020 wynoszące ok. ośmiu miesięcy w porównaniu do wdrażania RPO na lata 2007-2013. Jeżeli nie zostaną wdrożone działania przyspieszające wydatkowanie środków z UE, to w ocenie NIK, część środków przewidzianych dla poszczególnych programów operacyjnych może zostać niewykorzystanych.

Po kontroli *wykorzystania monitoringu wizyjnego w szkołach i jego wpływu na bezpieczeństwo uczniów*, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że organy prowadzące szkoły, pomimo ciążącej na nich bezpośredniej odpowiedzialności za bezpieczeństwo w szkołach, cały ciężar z tym związany powierzyły dyrektorom tych jednostek. Nie podejmowały one żadnych działań w kierunku pozyskania bieżącej wiedzy o stanie bezpieczeństwa w prowadzonych szkołach, jak również o stosowanych w szkołach elementach systemu bezpieczeństwa. Nie zapewniały należytego nadzoru nad wykorzystaniem monitoringu wizyjnego w szkołach. Nie weryfikowały wydajności systemów monitoringu, w tym zapewnienia wykorzystania dostępnych funkcji systemów, a także prawidłowości gromadzenia i zabezpieczenia nagrań. Wystąpił nawet przypadek, że organ prowadzący nie posiadał wiedzy o funkcjonowaniu w prowadzonej szkole systemu monitoringu wizyjnego. Natomiast funkcjonowanie monitoringu wizyjnego w skontrolowanych szkołach pozytywnie wpływało na poziom i poczucie bezpieczeństwa uczniów i pracowników szkoły, a także na komfort pracy nauczycieli oraz wspomagało pozostałe elementy systemu bezpieczeństwa. W świetle postępującej intensywności wykorzystywania monitoringu wizyjnego w kontrolowanych szkołach, coraz wyraźniejszy pozostaje jednak brak ustawowej regulacji stosowania tego narzędzia, które z samej swej natury stanowi ingerencję w sferę życia prywatnego.

Samorządom przypisano również zadania oświatowe w zakresie organizacji dowożenia uczniów do szkół. Ten obszar był uwzględniony w kontroli *wykonywania przez gminy obowiązku dowożenia dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół*, która wykazała, że działania skontrolowanych gmin nie zapewniały bezpiecznego wykonywania tego obowiązku. NIK pozytywnie oceniła dysponowanie przez gminy wystarczającą liczbą autobusów wraz z towarzyszącymi opiekunami, a także zapewnienie opieki świetlicowej dla oczekujących na transport dzieci. Stwierdzono jednak, że ze względów ekonomicznych samorządy bagatelizowały sprawy bezpieczeństwa.

Inny aspekt funkcjonowania administracji publicznej objęła kontrola *kształtowania cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków*. W jej wyniku NIK stwierdziła, że samorządy postawione w potrójnej roli właściciela przedsiębiorstwa, regulatora cen i przedstawiciela konsumentów nie wykorzystywały skutecznie swoich uprawnień i nie chroniły mieszkańców przed systematycznym wzrostem cen za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków. W latach 2011-2016 ceny usług wodociągowo-kanalizacyjnych wzrosły od 18% do 42%, czego nie uzasadniał ani poziom inflacji w Polsce, ani wzrost nakładów na modernizację i rozbudowę sieci wodociągowo-kanalizacyjnej.

NIK stwierdziła również, że organy wykonawcze gmin nie wywiązywały się prawidłowo z realizacji zadania własnego polegającego na *zarządzaniu cmentarzami komunalnymi*. Poza kilkoma wyjątkami, NIK pozytywnie oceniła stan sanitarny i techniczny cmentarzy oraz zapewnienie miejsc pochówku. Natomiast sprawy związane z prowadzeniem cmentarzy komunalnych były w wielu gminach marginalizowane, co było główną przyczyną nieprawidłowości. Organy gmin nie podejmowały działań lub nie wykorzystywały wszystkich możliwości dla zapewnienia prawidłowej realizacji tego zadania, a ustawowe kompetencje organów gmin były wykonywane najczęściej poza urzędem gminy.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Wydawanie dokumentów uprawniających do działania w lotnictwie cywilnym i wypełnianie obowiązków z nich wynikających (P/13/080/KIN)*
2. *Stosowanie przez administrację publiczną instrumentów prawnych zabezpieczających interesy społeczne w procesie lokalizacji elektrowni wiatrowych (D/15/502/KIN)*
3. *Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego (P/15/003/KAP)*
4. *Realizacja celów Strategii „Sprawne Państwo 2020" (P/15/004/KAP)*
5. *Dotacje jednostek samorządu terytorialnego na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (P/15/005/KAP)*
6. *Finansowanie straży miejskich (P/15/006/KAP)*
7. *Wdrożenie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019 (P/15/007/KAP)*
8. *Prawidłowość postępowań w sprawie wyboru projektów w ramach wybranych Regionalnych Programów Operacyjnych (P/15/008/KAP)*
9. *Zlecanie podstawowych zadań organów władzy publicznej (P/15/010/KBF)*
10. *Zapewnienie bezpieczeństwa działania systemów informatycznych wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych (P/15/042/KPB)*
11. *Rozwiązywanie problemów społecznych Bytomia (P/15/071/LKA)*
12. *Praktyki i staże w urzędach administracji publicznej (P/15/077/LKI)*
13. *Kształtowanie cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków (P/15/101/LSZ)*
14. *Zlecanie usług prawniczych przez jednostki sektora finansów publicznych w województwie (P/15/106/LWR)*
15. *Lokalizacja wybranych elektrowni wiatrowych w województwie kujawsko-pomorskim (S/15/003/LBY)*
16. *Wybrane zagadnienia gospodarki finansowej gminy Starachowice (S/15/008/LKI)*
17. *Funkcjonowanie inicjatywy JASPERS w Polsce (D/16/503/LKR)*
18. *Przestrzeganie przez Miasto i Gminę Koniecpol obowiązujących przepisów przy zlecaniu, prowadzeniu i rozliczaniu inwestycji w zakresie sortowania odpadów oraz budowy kotłowni miejskiej (I/16/002/LKA)*
19. *Zapewnienie przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ochrony zbiorowych interesów konsumentów w zakresie reklamy suplementów diety (I/16/002/LLO)*
20. *Wykorzystanie monitoringu wizyjnego w szkołach i jego wpływ na bezpieczeństwo uczniów (P/16/076/LLU)*
21. *Funkcjonowanie gospodarki ściekowej w gminach regionu Wielkich Jezior Mazurskich (P/16/080/LOL)*
22. *Wykonywanie przez gminy obowiązku dowożenia dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół (P/16/086/LPO)*
23. *Zarządzanie cmentarzami komunalnymi (P/16/087/LPO)*
24. *Realizacja zadań Państwowej Straży Łowieckiej i Państwowej Straży Rybackiej w województwie dolnośląskim (P/16/097/LWR)*
25. *Realizacja inwestycji dotyczącej utworzenia Zakładu Aktywności Zawodowej w Przyjezierzu (S/16/001/LBY)*
26. *Prawidłowość zlecenia i rozliczenia przez Wójta Gminy Staroźreby zadania publicznego w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej realizowanego w 2015 r. przez Ludowy Klub Sportowy „Świt" (S/16/001/LWA)*

Wydawanie dokumentów uprawniających do działania w lotnictwie cywilnym i wypełnianie obowiązków z nich wynikających

Departament Infrastruktury

P/13/080

CEL OGÓLNY

Ocena działalności organów administracji rządowej, właściwej w sprawach lotnictwa cywilnego: Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego i ministra właściwego do spraw transportu, w zakresie wydawania dokumentów uprawniających podmioty gospodarcze do prowadzenia działalności w lotnictwie cywilnym. Celem kontroli była również ocena wypełniania obowiązków wynikających z udzielonych uprawnień przez przewoźników lotniczych i podmioty zarządzające lotniskami użytku publicznego.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w: Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Urzędzie Lotnictwa Cywilnego (ULC) oraz Przedsiębiorstwie Państwowym „Porty Lotnicze" w Warszawie, zarządzającym Lotniskiem Chopina w Warszawie oraz w ośmiu innych portach lotniczych i u dwóch przewoźników lotniczych.

PROBLEM

Działalność w lotnictwie cywilnym jest obwarowana, głównie ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa ruchu lotniczego, a przede wszystkim bezpieczeństwa osób i mienia, szeregiem wymagań ujętych w międzynarodowych i krajowych przepisach lotniczych.

W procesie przewozu lotniczego lub każdego innego rodzaju działalności lotniczej, podmioty zamierzające realizować tę działalność, a także osoby zatrudnione w lotnictwie, muszą spełniać wymagania o charakterze ogólnym – uniwersalnym, a także o charakterze szczególnym – obowiązującym odrębnie dla każdego rodzaju działalności lotniczej.

Świadectwem spełnienia tych wymagań, gwarantującym bezpieczne wykonywanie określonej działalności w lotnictwie cywilnym są stosowne uprawnienia, w tym: certyfikaty, koncesje i zezwolenia. Dokumenty te wydawane są przez krajowe władze lotnicze odrębnie dla każdego z rodzajów działalności lotniczej. Wszystkie podmioty, które w wyniku sprawdzenia przez krajowe władze lotnicze uzyskały takie uprawnienia, są obowiązane do zapewnienia trwałej zdolności bezpiecznego wykonywania działalności lotniczej w okresie ich posiadania bądź obowiązywania. Uprawnienia te, na zasadach wzajemności, są uznawane poza granicami kraju, w którym zostały wydane, o ile spełniają wymogi międzynarodowe i krajowe, określone przez dane państwo. Umożliwia to prowadzenie w lotnictwie cywilnym działalności o zasięgu ogólnoeuropejskim i globalnym, z zachowaniem norm bezpieczeństwa, które w danym kraju nie mogą być niższe od ogólnie przyjętych standardów, określonych w przepisach wymienionych poniżej.

Podstawowym aktem prawnym, stanowiącym międzynarodowe standardy i zalecane metody postępowania w lotnictwie cywilnym jest Konwencja o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym podpisana w Chicago. Do Konwencji Chicagowskiej, odnoszą się przepisy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego, którego podstawowym celem jest ustanowienie i utrzymanie wysokiego, ujednoliconego poziomu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego w Europie. Polskie prawodawstwo reguluje natomiast problematykę wydawania dokumentów uprawniających do działania w lotnictwie cywilnym przede wszystkim w ustawie – Prawo lotnicze.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie działalność Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego w zakresie wydawania dokumentów uprawniających do wykonywania działalności w lotnictwie cywilnym. Prezes ULC wydawał certyfikaty uprawniające do wykonywania działalności w lotnictwie cywilnym z naruszeniem przepisów ustawy Prawo lotnicze oraz przepisów rozporządzeń ministra właściwego do spraw transportu w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym. Stwierdzono, że w ULC nierzetelnie przeprowadzano wszystkie etapy procesów certyfikacyjnych, w szczególności w zakresie weryfikacji kompletności i rzetelności dokumentacji przedstawianej przez podmioty ubiegające się o certyfikat. W konsekwencji doprowadziło to do wydawania certyfikatów podmiotom niespełniającym wszystkich wymogów prawych.

Prezes ULC nie zapewnił należytej organizacji urzędu, co uniemożliwiało rzetelną realizację zadań związanych z udzielaniem uprawnień i nadzorem nad podmiotami je posiadającymi.

W rezultacie stwierdzonych nieprawidłowości do wykonywania działalności lotniczej dopuszczone zostały podmioty, które nie spełniały warunków określonych w przepisach prawa i nie gwarantowały bezpiecznego jej wykonywania.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła również działania Urzędu Lotnictwa Cywilnego w zakresie nadzoru nad eksploatacją przez jednego z polskich przewoźników lotniczych statków powietrznych dzierżawionych wraz z załogą w 2014 r. od przewoźnika zagranicznego. Konsekwencją nierzetelnych działań Urzędu było wydanie polskiemu przewoźnikowi zezwolenia na używanie statków powietrznych spoza Unii Europejskiej, bez dostatecznego sprawdzenia, czy wymagania stawiane przy wydaniu certyfikatu AOC dla przewoźnika zagranicznego nie były łagodniejsze od stawianych w Polsce. Nie sprawdzono również, czy przewoźnik ten przy dzierżawie statków powietrznych wraz z załogą spełniał wymagania określone w przepisach wspólnotowych.

NIK również oceniła negatywnie sprawowanie przez Prezesa ULC nadzoru nad prawidłowością wykonywania przez uprawnione podmioty działalności lotniczej, a w szczególności nad jej zgodnością z warunkami udzielonych uprawnień. Nieskuteczny nadzór nad działalnością podmiotów zarządzających lotniskami użytku publicznego powodował, że przez wiele lat utrzymywano w niewłaściwym stanie technicznym infrastrukturę lotniskową, w tym pasy startowe i drogi kołowania. Pomimo tak istotnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu lotnisk, Prezes ULC nie wykorzystywał istniejących instrumentów prawnych umożliwiających ograniczenie lub odebranie uprawnień dla wyegzekwowania wykonywania działalności lotniczej zgodnie z prawem.

NIK negatywnie oceniła nadzór sprawowany, przez Ministra właściwego do spraw transportu, nad działalnością Prezesa ULC w badanym zakresie, jak również wydawanie aktów wykonawczych do ustawy – Prawo lotnicze. W całym okresie objętym kontrolą Minister nie prowadził planowego i zorganizowanego nadzoru nad wydawaniem uprawnień do wykonywania działalności lotniczej. Negatywna ocena nadzoru Ministra nad działalnością Prezesa ULC wynika z nierealizowania przez Departament Lotniczy Ministerstwa postanowień określonych w „Szczegółowym trybie nadzoru nad działalnością Prezesa ULC wykonywanego przez komórki organizacyjne Ministerstwa". Podstawową przyczyną tego stanu było niewyegzekwowanie przez Ministra realizacji zadań wynikających ze „Szczegółowego trybu nadzoru (…)". Brak w nim było określenia szczegółowych zadań i procedur opisujących narzędzia i sposób sprawowania nadzoru.

Minister ze znaczną zwłoką wydawał akty wykonawcze do ustawy – Prawo lotnicze. Spośród 60 aktów, przewidzianych do wydania w terminach określonych w wymienionej ustawie, 55 wydano z opóźnieniem przekraczającym nawet dwa lata.

W ocenie NIK, na skalę stwierdzonych nieprawidłowości istotny wpływ miała też jakość stanowionego prawa. Stwierdzono, że rozporządzenie ws. certyfikacji zawierało uregulowania niezgodne z ustawą – Prawo lotnicze. Ponadto, przyjęte w nim nowe mniej precyzyjne kryteria oceny wypełniania wymagań umożliwiały dowolność postępowania Urzędu.

WNIOSKI POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o:

- wprowadzenie i stosowanie odpowiednich narzędzi w celu sprawowania skutecznego nadzoru nad działalnością Prezesa ULC;
- realizację zadań określonych w „Programie rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych", przyjętego Uchwałą Nr 86/2007 Rady Ministrów;
- zapewnienie organizacji prac legislacyjnych umożliwiających terminowe wydawanie aktów wykonawczych do ustawy Prawo lotnicze.

Do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego m.in. o:

- zapewnienie rzetelnego przeprowadzania i dokumentowania procesów certyfikacji, umożliwiających weryfikację bieżącej zdolności podmiotów certyfikowanych do bezpiecznego wykonywania określonej działalności lotniczej;
- określenie klasyfikacji niezgodności ujawnianych w toku kontroli przeprowadzanych w ramach procesów certyfikacyjnych i innego rodzaju kontroli, pod względem ich wpływu na bezpieczeństwo wykonywania działalności lotniczej;
- zapewnienie, w przypadkach przedłużania ważności certyfikatu bądź zmiany zakresu jego obowiązywania, przeprowadzania pełnego procesu certyfikacji, w celu sprawdzenia zdolności podmiotu do trwałego spełniania wymagań ustalonych dla danego rodzaju certyfikatu;
- wydawanie certyfikatów po usunięciu wszystkich naruszeń przepisów prawa, wykazanych w procesach certyfikacyjnych, z uwzględnieniem obowiązku wyznaczania, w drodze decyzji, wszystkich naruszeń i terminów ich usunięcia;

- dokonanie przeglądu wewnętrznych regulacji prawnych obowiązujących w ULC, w zakresie wydawania certyfikatów, koncesji i zezwoleń, pod kątem ustalenia właściwych zasad współpracy pomiędzy departamentami Urzędu, dla prawidłowej realizacji zadań w ww. zakresach.

Wnioski pokontrolne skierowane do prezesów podmiotów zarządzających portami lotniczymi dotyczyły m.in. potrzeby:
- wprowadzenia rozwiązań systemowych zapewniających terminowe informowanie Prezesa ULC o zmianach danych zawartych we wnioskach o udzielenie zezwoleń, w tym o zmianach dotyczących struktury kapitałowej spółek;
- utrzymania drogi startowej i dróg kołowania w stanie zapewniającym ich bezpieczną eksploatację (Port lotniczy w Szczecinie-Goleniowie);
- dokumentowana działań naprawczych dotyczących realizacji wniosków pokontrolnych ULC.

W wystąpieniach pokontrolnych, adresowanych do prezesów zarządów przewoźników lotniczych NIK wnioskowała o:
- niezwłoczne złożenie do ULC sprawozdania finansowego za 2012 r. wraz z opinią biegłego rewidenta (EUROLOT SA);
- bieżącą aktualizację Instrukcji Operacyjnej (PLL LOT);
- prowadzenie skutecznych działań w celu zapewnienia rentowności spółki.

DE LEGE FERENDA

NIK wnioskowała do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o podjęcie, we współpracy z Prezesem ULC, inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do dostosowania przepisów rozporządzenia w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym, obowiązującego od dnia 4 kwietnia 2013 r. do przepisów ustawy – Prawo lotnicze w zakresie wskazanym przez Najwyższą Izbę Kontroli (wniosek niezrealizowany).

Stosowanie przez administrację publiczną instrumentów prawnych zabezpieczających interesy społeczne w procesie lokalizacji elektrowni wiatrowych

Departament Infrastruktury

D/15/502

CEL OGÓLNY

Ocena działań administracji publicznej w zakresie wykorzystywania przewidzianych prawem instrumentów przy lokalizacji elektrowni wiatrowych, ze szczególnym uwzględnieniem uzgodnień społecznych. Wyniki kontroli zostały wykorzystane do opracowania megainformacji pt. *Elektrownie wiatrowe w świetle kontroli NIK. Analiza zabezpieczenia interesów społecznych w procesie lokalizacji i budowy lądowych elektrowni wiatrowych.*

ZAKRES PODMIOTOWY

Urzędy gmin i starostwa powiatowe.

PROBLEM

Stan pożądany związany zarówno z prawidłowością procesów administracyjnych, jak i skutecznością zabezpieczenia interesów społecznych w zakresie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych, przedstawić można w następujący sposób:
- Studium oraz Plany miejscowe powinny regulować kwestie związane z możliwością lokalizacji na terenie gminy elektrowni wiatrowych. Zmiany Studium i Planów miejscowych w celu umożliwienia lokalizacji tego typu inwestycji nastąpiły zgodnie z obowiązującą w tym zakresie procedurą.
- Organ opracowujący projekty zmian w Studium i Planu miejscowego przeprowadził ocenę strategiczną, a w szczególności sporządził prognozę zawierającą wszystkie wymagane elementy.
- Koszty prac związane ze zmianą Studium i/lub Planu miejscowego pokryte zostały wyłącznie z budżetu gminy, a podmioty zainteresowane inwestycjami w energetykę wiatrową na terenie gminy nie finansowały (w zamian) działalności gminy w innym zakresie.
- Decyzja środowiskowa inwestycji wydana została zgodnie z obowiązującą w tym zakresie procedurą.
- Decyzja o warunkach zabudowy została wydana zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu oraz ustawy środowiskowej.
- W przypadku, gdy lokalizacja elektrowni wiatrowych miała nastąpić na gruntach należących do zaangażowanych w proces decyzyjny urzędników, radnych gminy lub ich rodzin, nastąpiło wyłączenie pracownika od udziału w sprawie, a w przypadku radnych nie brali oni udziału w głosowaniach w radzie oraz w pracach komisji.

- W procesie uchwalania dokumentów planistycznych oraz w procedurze środowiskowej dotyczącej lokalizacji elektrowni wiatrowych skutecznie zapewniono udział społeczeństwa poprzez adekwatne działania służące uwzględnieniu interesu społecznego mieszkańców oraz uwzględniono zasadne uwagi zgłoszone przed podjęciem uchwały lub przed wydaniem decyzji.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła szereg kontroli oceniających różne etapy procesu lokalizacji budowy elektrowni wiatrowych, z uwzględnieniem zaangażowania w ten proces zarówno organów administracji, jak i społeczeństwa, obejmujących okres od 2008 do 2015 r. W wyniku przeprowadzonej analizy rezultatów 70 kontroli jednostkowych (51 urzędów gmin i 19 starostw powiatowych), Najwyższa Izba Kontroli wskazała, że zarówno obowiązujące normy prawne, jak i ich stosowanie nie zabezpieczają skutecznie interesów społeczności lokalnych w procesie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych.

Zidentyfikowano sześć obszarów, w których występują istotne dla procesu niejednoznaczności i niespójności przepisów prawa skutkujące występowaniem problemów we właściwym stosowaniu norm prawnych: finansowanie dokumentacji planistycznej, udział innych organów w procedurze planistycznej, budowa elektrowni wiatrowych na terenach objętych ochroną przyrody, oddziaływanie lądowych elektrowni wiatrowych na środowisko, lokalizacja inwestycji w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy ze szczególnym uwzględnieniem instytucji prawnej „dobrego sąsiedztwa", zgodność obszarowa terenów przeznaczonych pod budowę elektrowni wiatrowych.

Zidentyfikowano trzy obszary wpływające na brak zabezpieczenia interesów społeczności lokalnych w procesie lokalizacji elektrowni wiatrowych: wiarygodności osób pełniących funkcję organów gminy, praca nad wzrostem poziomu świadomości mieszkańców gminy poprzez pełną i rzetelną realizację zasady zapewnienia udziału społeczeństwa w postępowaniu planistycznym i środowiskowym, możliwość przełożenia inwestycji na poprawę standardu życia społeczności.

Stwierdzono natomiast, że na ogół (poza nielicznymi wyjątkami) prawidłowo i terminowo prowadzone były postępowania na każdym etapie procesu lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych.

WNIOSKI POKONTROLNE

Niezbędne jest rozważenie podjęcia systemowych działań legislacyjnych w zakresie dotyczącym:
- wprowadzenia rozwiązań zapewniających otwarty, oficjalny sposób finansowania Planu miejscowego i takie konstruowanie sposobów jego finansowania, które nie będzie prowadzić do omijania przepisów prawa;
- wzmocnienia procesu oceny prawidłowości przygotowanych dokumentów (Prognoza i Raport);
- wprowadzenia do porządku prawnego pojęcia dominanty krajobrazowej, którą w sposób ewidentny są wysokie elektrownie wiatrowe, co przyczyni się do wzmocnienia ochrony zarówno parków krajobrazowych i ich otulin, jak i terenów najbardziej atrakcyjnych krajobrazowo;
- właściwego zabezpieczenia dopuszczalnego poziomu emitowanego hałasu;
- zapewnienia spójności decyzji środowiskowych i pozwoleń na budowę w zakresie objętych nimi obszarów lokalizacji przyszłych elektrowni wiatrowych;
- respektowania zasady „dobrego sąsiedztwa" w przypadkach wymagających wydania decyzji o warunkach zabudowy.

Natomiast w zakresie skuteczności zabezpieczenia interesów społeczności lokalnych w procesie lokalizacji elektrowni wiatrowych należy rozważyć następujące działania:
- w sposób zdecydowany unikać konfliktu interesów osób pełniących funkcję w organach gminy z koniecznością reprezentowania przede wszystkim dobra wspólnoty samorządowej;
- w celu nadania jeszcze większej wagi procesowi konsultacji społecznych rozważyć, aby zasady i tryb konsultacji w sprawie inwestycji budowy elektrowni wiatrowych były ustalane uchwałą rady gminy;
- w celu przełożenia inwestycji na poprawę standardów życia społeczności lokalnych rozważyć możliwość wprowadzenia opłaty za „korzystanie z krajobrazu" traktowanej jako danina publiczna o charakterze lokalnym z płatnością przez cały okres trwania inwestycji.

W aspekcie zidentyfikowanych i przedstawionych w analizie przypadków nieprawidłowości o charakterze operacyjnym NIK zwróciła uwagę na konieczność oceny skuteczności i adekwatności ustalonych w jednostkach systemów kontroli zarządczej oraz działań na rzecz ich stałej poprawy.

Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego

Departament Administracji Publicznej

P/15/003

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości i skuteczności działań właściwych organów administracji publicznej w zakresie udostępniania i świadczenia usług drogą elektroniczną.

ZAKRES PODMIOTOWY

Centrum Projektów Informatycznych oraz jednostki samorządu terytorialnego – cztery samorządy województw, 15 gmin miejskich i miejsko-wiejskich, pięć miast na prawach powiatu.

PROBLEM

Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej należy traktować jako nową, nieobowiązkową formę załatwiania spraw, która została udostępniona obywatelom. Aktualnie wdrażanych, bądź już udostępnionych, jest wiele rozwiązań informatycznych, umożliwiających świadczenie usług elektronicznych przez administrację publiczną z wykorzystaniem sieci Internet.

Prawidłowe zaprojektowanie i wdrożenie usług elektronicznych, zgodnych z potrzebami obywateli, jest niezwykle ważne. Istotnym przy tym jest, aby e-usługi były dostępne w sposób ciągły i charakteryzowały się intuicyjną i prostą obsługą. Powinny dotyczyć tych spraw, które obywatele najczęściej załatwiają w urzędach. Od usługi w ujęciu tradycyjnym usługę elektroniczną odróżnia świadczenie jej na odległość oraz wykorzystanie w tym celu systemów informatycznych.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o informatyzacji podmioty publiczne, organizując przetwarzanie danych w systemach teleinformatycznych, są zobowiązane zapewnić elektroniczną wymianę informacji przy wykorzystaniu informatycznych nośników danych lub środków komunikacji elektronicznej. Nowelizacja ustawy o informatyzacji, która weszła w życie z dniem 11 maja 2014 r., zawiera wiele istotnych modyfikacji, m.in.:

- wprowadzenie obowiązku posługiwania się przez podmioty publiczne elektroniczną skrzynką podawczą (ESP), spełniającą standardy określone i opublikowane na Elektronicznej Platformie Usług Administracji Publicznej (ePUAP) przez właściwego ministra oraz zapewnienia jej obsługi;
- wprowadzenie kompleksowej regulacji nakładającej na podmioty publiczne obowiązek przekazywania ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji wzorów dokumentów elektronicznych w celu umieszczenia ich w centralnym repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych oraz opisu usługi możliwej do zrealizowania przy wykorzystaniu wzoru w celu zamieszczenia go w katalogu usług na ePUAP, jak również udostępniania formularzy elektronicznych;
- rozszerzenie sieci punktów potwierdzania profilu zaufanego ePUAP.

SYNTEZA

Pomimo udostępnienia w kontrolowanych urzędach jednostek samorządu terytorialnego różnych usług publicznych w formie elektronicznej, ich wykorzystanie było niewielkie. Obywatele najczęściej korzystali z jednej e-usługi – Elektronicznej Skrzynki Podawczej umożliwiającej załatwienie sprawy poprzez złożenie tzw. pisma ogólnego. Niewielkie zainteresowanie elektroniczną formą załatwiania spraw wiąże się z istniejącymi barierami technicznymi, prawnymi, jak i mentalnymi, które znacząco ograniczają korzystanie z takiej formy załatwiania spraw w urzędach.

Korzystaniu z e-usług nie sprzyja zarówno niewielka liczba obywateli posiadających profil zaufany ePUAP lub podpis elektroniczny – co warunkuje możliwość skorzystania z e-usługi, jak i mało skuteczna promocja udostępnianych e-usług przez urzędy. Bez upowszechnienia profilu zaufanego ePUAP i podpisu elektronicznego oraz bez szerokiego promowania potrzebnych obywatelom usług elektronicznych nie nastąpi zdecydowane zwiększenie liczby osób korzystających z tych usług.

Do korzystania z elektronicznej formy załatwiania spraw w urzędach nie zachęcały też problemy związane z niezadowalającą dostępnością e-usług zamieszczonych na ogólnopolskiej platformie ePUAP, co istotnie utrudniało obywatelom korzystanie z e-usług. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli utrzymanie przez Centrum Projektów Informatycznych w okresie 2014 r. – I połowa 2015 r. systemu ePUAP1 – funkcjonującego od kwietnia 2008 r., służącego do świadczenia e-usług nie było zapewnione we właściwy sposób. Dopiero uruchomienie przez CPI w sierpniu 2015 r. nowej platformy ePUAP2 umożliwiło realizację koncepcji centralnego udostępniania e-usług, która pozwala urzędom administracji publicznej na skorzystanie z przygotowanych już rozwiązań technicznych w formie gotowych szablonów e-usług. Nie było to wcześniej

możliwe w ramach platformy ePUAP1. W ocenie NIK projekt ePUAP2 nie został jednak właściwie przygotowany i nie był sprawnie realizowany, gdyż opóźnienie w jego realizacji wyniosło niemal dwa lata w stosunku do terminów określonych w pierwotnie zawartych umowach z wykonawcami. Głównymi przyczynami opóźnienia w uruchomieniu platformy ePUAP2 były nieprawidłowości w fazie przygotowania i realizacji projektu przez Centrum Projektów Informatycznych.

Cele projektów dotyczących budowy regionalnych platform usług elektronicznych zostały w znacznym stopniu osiągnięte, jednak nie odnosiły się one bezpośrednio do ilości e-usług zrealizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na rzecz obywateli. Osiągnięcie pełnej wydajności platformy ePUAP2 uzależnione jest od zakończenia wdrażania przez Centrum Cyfrowej Administracji tego systemu oraz od zapewnienia docelowej infrastruktury technicznej.

WNIOSKI POKONTROLNE

- Przeprowadzenie przez Ministra Cyfryzacji przeglądu obowiązujących przepisów pod kątem możliwości ograniczenia obowiązku przedkładania przez obywateli i przedsiębiorców dokumentów w formie papierowej celem ułatwienia korzystania z e-usług i rozszerzenia ich zakresu.
- Podjęcie przez Ministra Cyfryzacji oraz organy jednostek samorządu terytorialnego aktywnych działań informacyjnych dotyczących możliwości załatwiania spraw urzędowych przez Internet.
- Podjęcie przez Ministra Cyfryzacji działań w celu promocji profilu zaufanego ePUAP na szczeblu krajowym oraz na rzecz zwiększenia liczby punktów jego potwierdzania, jak również kontynuowanie prac nad wprowadzeniem powszechnego i prostego rozwiązania technicznego umożliwiającego potwierdzanie tożsamości w elektronicznych kontaktach z administracją.
- Zapewnienie stałej dostępności platformy ePUAP2 i tym samym umożliwienie korzystania z niej przez obywateli w dogodnej dla siebie porze dnia, w każdym dniu tygodnia.

Realizacja celów Strategii „Sprawne Państwo 2020”

Departament Administracji Publicznej

P/15/004

CEL OGÓLNY

Ocena wdrażania przez administrację publiczną celów Strategii „Sprawne Państwo 2020” (SSP) w wybranych obszarach, w tym skuteczności zarządzania Strategią po ponad dwóch latach jej obowiązywania, a w szczególności ocena wywiązywania się Ministra Administracji i Cyfryzacji z obowiązków Koordynatora SSP w zakresie monitorowania i skuteczności zarządzania realizacją zadań przydzielonych wykonawcom Strategii. We wszystkich kontrolowanych jednostkach (ministerstwach i urzędach wojewódzkich) ocenie poddano:

- zapewnienie warunków organizacyjnych do realizacji wyznaczonych zadań Strategii,
- osiąganie planowanych wskaźników wykonania zadań w wybranych obszarach,
- planowanie i wykorzystanie środków budżetowych na realizację wybranych zadań Strategii,
- dokonywanie zmian w Planie działań i wskaźnikach osiągania wartości końcowych realizowanych zadań,
- wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w 25 jednostkach, w tym: dziewięciu Ministerstwach (Administracji i Cyfryzacji, Spraw Zagranicznych, Infrastruktury i Rozwoju, Spraw Wewnętrznych, Finansów, Gospodarki, Zdrowia, Sprawiedliwości oraz Pracy i Polityki Społecznej) a także w 16 urzędach wojewódzkich. W związku z przekształceniem z dniem 16 listopada 2015 r. niektórych ministerstw objętych kontrolą, wystąpienia pokontrolne zostały skierowane do wszystkich kierowników nowo powstałych ministerstw, które zgodnie ze swoją właściwością realizowały zadania SSP objęte kontrolą NIK.

Adresatami wystąpienia pokontrolnego dotyczącego działalności dotychczasowego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji byli Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Minister Cyfryzacji.

Wystąpienie pokontrolne dotyczące wdrażania SSP przez dotychczasowe Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju zostało przekazane trzem Ministerstwom: Rozwoju, Infrastruktury i Budownictwa oraz Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej.

PROBLEM

Głównymi dokumentami strategicznymi prowadzonej przez Polskę polityki rozwoju są: Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności", Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju –„Strategia Rozwoju Kraju 2020" oraz dziewięć zintegrowanych strategii służących realizacji założonych celów rozwojowych, w tym Strategia Sprawne Państwo.

„Strategia Rozwoju Kraju 2020" wyznacza priorytety i cele polityki rozwoju w danych sektorach i jest najważniejszym w perspektywie średniookresowej dokumentem określającym cele strategiczne rozwoju kraju do 2020 r. Wszystkie strategie zintegrowane łączy spójna hierarchia celów i kierunków interwencji. SSP wyznaczając kierunki działań dla zapewnienia rozwoju państwa w powiązaniu z perspektywą finansową UE na lata 2014-2020 jest kluczowa dla realizacji „Strategii Rozwoju Kraju 2020".

Zakres Strategii Sprawne Państwo obejmuje cel główny – zwiększenie skuteczności i efektywności państwa otwartego na współpracę z obywatelami – do którego osiągnięcia ma przyczynić się siedem celów szczegółowych, tj.:

1. Otwarty rząd.
2. Zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa.
3. Skuteczne zarządzanie i koordynacja działań rozwojowych.
4. Dobre prawo.
5. Efektywne świadczenie usług publicznych.
6. Skuteczny wymiar sprawiedliwości i prokuratura.
7. Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Interdyscyplinarny charakter SSP nałożył na jej koordynatora obowiązek opracowania *Planu działań na rzecz wdrażania SSP*, który powinien zawierać m.in.: ramowe kierunki interwencji organów administracji rządowej do 2020 r.; zagadnienia monitorowania i sprawozdawczości; katalog zadań oraz wykaz działań, z wyszczególnieniem m.in. typu działań, harmonogramu realizacji, organów odpowiedzialnych za realizowane zadanie, oczekiwanych efektów, planowanego wsparcia ze środków europejskich.

SYNTEZA

Zastosowane zasady koordynacji i monitorowania realizacji SSP utrudniały rzetelną ocenę zaawansowania procesu jej wdrażania i ocenę ryzyka niepowodzenia realizacji przyjętych założeń, zwłaszcza w przypadku działań wieloletnich. Wynika to z faktu, iż poza przyjętymi w SSP wskaźnikami monitorowania jej głównych celów, w Wykazie działań na rzecz wdrażania SSP nie określono, ani nie zobowiązano wykonawców do określenia wskaźników monitorowania postępu i osiągania efektów pośrednich realizowanych działań.

Skontrolowane ministerstwa i urzędy wojewódzkie, realizując obwiązki wykonawców SSP, zapewniły środki na finansowanie podejmowanych przedsięwzięć oraz osiągały planowane efekty rzeczowe działań zakończonych w latach 2013-2015. Działania objęte kontrolą zostały przyporządkowane właściwym merytorycznie komórkom organizacyjnym. W większości skontrolowanych jednostek spełniony został obowiązek wyznaczenia pracowników do bieżącej współpracy z Koordynatorem SSP.

Nie było możliwe oszacowanie dotychczasowych kosztów wdrażania SSP, przede wszystkim z uwagi na niewyodrębnienie wydatków na poszczególne działania wskazane w Planie działań, brak obowiązku określenia kosztów poszczególnych działań ujętych w Wykazie działań oraz nieprzekazywanie Koordynatorowi SSP informacji o wysokości wydatków poniesionych w danym roku na poszczególne działania.

W Planie działań, który został wskazany jako główne narzędzie wdrażania Strategii, nie określono szczegółowego trybu, sposobu i formy monitorowania Strategii przez Koordynatora SSP. Wykonawcy Strategii nie zostali zobowiązani do określenia zasad monitoringu i oceny postępu zakładanych efektów działań określonych w Wykazie działań, ani do wypracowania zasad współpracy organów wiodących z organami współpracującymi przy realizacji zadań/działań wyznaczonych w Planie działań. Realizując Strategię, organy administracji rządowej najczęściej nie dokonywały oceny skuteczności działań zakończonych.

WNIOSKI POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski pokontrolne do:

- Rady Ministrów o:
  - wyposażenie Koordynatora SSP w skuteczne narzędzia koordynacji i nadzoru,
  - rozważenie powołania instytucji oceniającej skuteczność wdrażania SSP.

- Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w związku z pełnioną funkcją koordynatora SSP, o podjęcie działań w celu niezwłocznego dokonania przez poszczególne resorty przeglądu zadań i działań pod kątem ich przydatności do realizacji celów SSP i właściwości podmiotów realizujących działania SSP.
- Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Cyfryzacji o:
  - wzmocnienie nadzoru nad terminową realizacją działań SSP,
  - przekazywanie pełnych informacji dotyczących realizacji działań określonych w SSP w terminach wyznaczonych przez Koordynatora SSP,
  - utworzenie wymaganych Programem Zintegrowanej Informatyzacji Państwa struktur organizacyjnych, takich jak Biuro Programu i Rada Programu.
- Ministra Spraw Zagranicznych o wzmocnienie nadzoru nad wykonywaniem działań SSP, w tym w zakresie ich uaktualniania.
- W zakresie kontrolowanej działalności byłego Ministerstwa Gospodarki o wzmocnienie nadzoru nad przestrzeganiem terminów realizacji działań SSP i wypełnianie obowiązku aktualizacji harmonogramu działań oraz terminowego przekazywania sprawozdań.
- Dotychczasowego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju o wzmocnienie nadzoru nad przekazywaniem do Koordynatora SSP materiałów sprawozdawczych obejmujących wszystkie planowane działania.
- Ministra Zdrowia o zwiększenie nadzoru nad realizacją projektu dotyczącego informatyzacji systemu opieki zdrowotnej.
- Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o rozważenie opracowania mierników/wskaźników okresowych dla działań długookresowych, w szczególności dla Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020, w celu śledzenia postępu ich realizacji.
- Wojewodów m.in. o:
  - wyznaczenie w sposób formalny przedstawiciela wojewody do bieżącej współpracy z Koordynatorem SSP,
  - skorygowanie sprawozdania z realizacji SSP za rok 2014 w zakresie uzupełnienia danych o działalności organów współpracujących,
  - zapewnienie przedstawiania w sprawozdaniach z realizacji SSP pełnych informacji o przebiegu działań, dla których wojewoda jest organem wiodącym.

Dotacje jednostek samorządu terytorialnego na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych

Departament Administracji Publicznej

P/15/005

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości udzielania i rozliczania przekazanych przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji celowych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych na cele związane z realizacją zadań zleconych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urzędy marszałkowskie województw: mazowieckiego, małopolskiego, śląskiego i wielkopolskiego, cztery urzędy miejskie – m.st. Warszawy, Krakowa, Katowic oraz Poznania i 16 organizacji pozarządowych realizujących zadania zlecone.

PROBLEM

Problematykę związaną z dotacjami udzielanymi przez jednostki samorządu terytorialnego organizacjom pozarządowym regulują przepisy zawarte w ustawie o finansach publicznych (ufp) oraz w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zgodnie z art. 221 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostek samorządu terytorialnego dotacje na cele publiczne związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji mających związek z realizacją tych zadań. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jeżeli dotyczy ono innych zadań, niż określone w tej ustawie – na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z organizacją pozarządową.

O dotacje celowe, o których mowa w art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz art. 221 ufp, z budżetu jednostek samorządu terytorialnego mogą ubiegać się organizacje pozarządowe, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia.

Uprawnionymi do otrzymania dotacji są również: osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego (czyli działalności społecznie użytecznej w sferze objętych ustawą zadań publicznych); stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, spółdzielnie socjalne; spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy o sporcie, o ile nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich członków, udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

SYNTEZA

Objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego (jst) w zdecydowanej większości podejmowały działania w celu zorganizowania w sposób właściwy współpracy z organizacjami pozarządowymi. We wszystkich jednostkach tryb konsultowania projektów aktów prawa miejscowego z organizacjami pozarządowymi, w dziedzinach dotyczących ich działalności statutowej, a także radami działalności pożytku publicznego, został określony w stosownych uchwałach oraz w szczegółowych uregulowaniach wewnętrznych. W okresie objętym kontrolą konsultacjom poddano łącznie 449 projektów aktów prawa miejscowego.

Stosownie do wymogów określonych w art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, organy stanowiące kontrolowanych jst uchwaliły roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi. W trzech przypadkach skorzystano także z możliwości uchwalenia wieloletnich programów współpracy. We wszystkich kontrolowanych jednostkach przy tworzeniu programów współpracy stosowano się do wynikających z ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie zasad, zapewniając partnerskie i jawne warunki prac nad tworzeniem programów.

Organizacje pozarządowe złożyły w kontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego łącznie 26 659 ofert realizacji zadań publicznych. Z liczby tej 23 219 ofert zostało rozpatrzonych w ramach 616 otwartych konkursów, natomiast 3440 w trybie pozakonkursowym. W wyniku konkursów wybrano 10 653 oferty (45,9% ofert złożonych) zawierając łącznie 10 483 umowy. Poza konkursem wybrano 1670 ofert (48,5% ofert złożonych) zawierając ogółem 1636 umów.

We wszystkich kontrolowanych jednostkach, w komisjach konkursowych opiniujących oferty zapewniono udział zarówno przedstawicieli organów wykonawczych samorządów, jak i osób wskazanych przez organizacje pozarządowe.

W pięciu jednostkach wystąpiły nieprawidłowości w organizacji i przebiegu konkursów ofert na realizację zadań publicznych, m.in. ogłoszono dwa konkursy przed przekazaniem projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu, nie zamieszczono ogłoszenia o konkursie na stronie internetowej urzędu, nieprawidłowo weryfikowano bezstronność członków komisji konkursowych oraz nierzetelnie dokonywano oceny objętych badaniem ofert.

Wszystkie objęte kontrolą organizacje pozarządowe spełniały wymogi ubiegania się o uzyskanie dotacji z budżetu jednostek samorządowych na realizację zadań zleconych. Prowadziły one działalność pożytku publicznego w sferze zadań publicznych określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. We wszystkich objętych kontrolą organizacjach pozarządowych osiągnięto zakładane w umowach cele zleconych zadań. Kontrolowani w większości przypadków przestrzegali warunków określonych w umowach i wydatkowali środki z dotacji zgodnie z celem, na jaki je uzyskano. W 10 z 16 kontrolowanych organizacjach pozarządowych ewidencja księgowa realizowanych zadań publicznych była prowadzona z naruszeniem przepisów ustawy o rachunkowości.

DOBRE PRAKTYKI

Jako dobrą praktykę jednostek samorządu terytorialnego, należy wskazać określanie w programach współpracy mierników oceny ich realizacji. Wyznaczanie tych mierników może korzystnie wpłynąć m.in. na rzetelność oceny założeń współpracy określonych w programach, skuteczność monitoringu wykonania zleconych zadań publicznych oraz rzetelność ich rozliczania. W czterech kontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego wyznaczono mierniki, odnoszące się do zadań objętych programem oraz mierniki dotyczące działań monitorujących ich realizację.

WNIOSKI POKONTROLNE

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników jednostek samorządu terytorialnego NIK wystąpiła m.in. o:

- zawieranie umów z oferentami bez zbędnej zwłoki po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert;
- rzetelne sporządzanie sprawozdań z realizacji rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz terminowe ich publikowanie w BIP;
- dokonywanie zmian umów dotacji w formie pisemnej przed realizacją zadania w zmienionym zakresie;
- podejmowanie działań w celu zapewnienia publikowania treści ofert w terminie nie dłuższym niż 7 dni roboczych od daty ich wpływu;
- podawanie do publicznej wiadomości wszystkich zmian dotyczących wyników otwartego konkursu ofert zgodnie z wymogami określonymi w udpp;
- wszczynanie bez zbędnej zwłoki postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu dotacji;
- zapewnienie bezzwłocznego egzekwowania odsetek od niewykorzystanych środków dotacji.

Wnioski do kierowników organizacji pozarządowych i innych podmiotów działających w sferze pożytku publicznego wskazywały na potrzebę:

- dostosowania zasad prowadzenia ewidencji księgowej do wymogów określonych w przepisach prawa;
- określenia w statucie lub innym akcie wewnętrznym zakresu prowadzonej działalności nieodpłatnej lub odpłatnej pożytku publicznego;
- wyeliminowania niezgodnego z ustawą o rachunkowości ewidencjonowania w księgach rachunkowych wydatków na podstawie niewłaściwie zadekretowanych i opisanych dowodów księgowych;
- rzetelnego i terminowego sporządzania sprawozdań z wykonania zadań publicznych w sposób zgodny z wymogami rozporządzenia MPiPS w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy, szczególnie w zakresie zgodnego ze stanem faktycznym dokumentowania niewykorzystanych środków z dotacji.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

W dniu 4 lutego 2016 r. Delegatura NIK w Krakowie skierowała do Prokuratury Rejonowej Kraków-Nowa Huta zawiadomienie w sprawie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa z art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości oraz art. 61 § 1 ustawy – Kodeks karny skarbowy. W kontrolowanym podmiocie dopuszczono do prowadzenia ksiąg rachunkowych wbrew przepisom ustawy o rachunkowości oraz nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych poprzez:

- niezatwierdzenie zasad (polityki) rachunkowości'
- niezamieszczenie na badanych dokumentach potwierdzenia sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych poprzez wskazanie miesiąca oraz sposobu jego ujęcia w księgach rachunkowych (dekretacja),
- nieujmowanie w księgach rachunkowych kosztów (zdarzeń gospodarczych) wynikających z dowodów źródłowych.

W dniu 1 kwietnia 2016 r. Departament Administracji Publicznej NIK skierował do Urzędu Skarbowego Warszawa-Śródmieście zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości oraz art. 61 §1 ustawy Kodeks karny skarbowy. W kontrolowanym podmiocie dopuszczono do prowadzenia ksiąg rachunkowych wbrew przepisom ustawy o rachunkowości (uor) oraz nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych poprzez:

- posiadanie przez podmiot kontrolowany polityki rachunkowości niespełniającej wymogów art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a, b, c oraz pkt 4 uor;
- sporządzanie zbiorczych dowodów księgowych niezgodnie z art. 20 ust. 3 pkt 1 uor;
- prowadzenie ksiąg rachunkowych z naruszeniem art. 24 ust. 2 i 4 uor, tj. zasady rzetelności i sprawdzalności;
- brak w dowodach księgowych niektórych elementów określonych w art. 21 ust. 1 uor (35 przypadków) oraz dokonywanie korekt dowodów księgowych niezgodnie z art. 22 tej ustawy (11 przypadków).

Finansowanie straży miejskich

Departament Administracji Publicznej

P/15/006

CEL OGÓLNY

Ocena efektywności realizowanych przez straż miejską zadań, tj. osiągania z poniesionych nakładów optymalnych korzyści, rozumianych jako wypełnianie zadań ustawowych zgodnie z oczekiwaniami społeczności lokalnej i organów jednostek samorządu terytorialnego. W szczególności ocenie poddano: realizację przez straż miejską zadań ustawowych oraz wskazanych przez jst, adekwatność organizacji straży w odniesieniu do realizowanych zadań, rezultaty działalności straży miejskiej (podejmowane interwencje) oraz gospodarność wydatków, ponoszonych na funkcjonowanie tej formacji.

ZAKRES PODMIOTOWY

16 jednostek organizacyjnych straży miejskich działających w miastach wojewódzkich.

PROBLEM

Zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie porządku publicznego należy – stosownie do postanowień ustawy o samorządzie gminnym – do zadań własnych gmin. Mogą one tworzyć, w oparciu o przepisy ustawy o strażach gminnych, przeznaczone do ochrony porządku publicznego na terenie gmin samorządowe umundurowane formacje – straże gminne. Powoływanie straży jest prawem, a nie obowiązkiem gmin.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2010 r. kontrolę funkcjonowania straży gminnych i miejskich, która wykazała m.in. nieprawidłowości polegające na nadmiernej koncentracji działań straży na ujawnianiu wykroczeń komunikacyjnych, w skrajnych przypadkach stanowiących od 75% do ponad 96% wszystkich ujawnionych wykroczeń.

Na przełomie 2013-2014 r. NIK zbadała realizację wniosków sformułowanych po tej kontroli. Potwierdziła się duża aktywność niektórych straży w kontroli ruchu drogowego, spośród wystawionych przez straże mandatów ok. 85%, a w skrajnych przypadkach 95% (liczbowo i kwotowo), dotyczyło tego właśnie obszaru. W ocenie NIK, tak duża aktywność przy realizacji tego zadania mogła budzić uzasadnione obawy, iż inne zadania ustawowe były realizowane w stopniu niewystarczającym.

SYNTEZA

Straże miejskie działające w miastach wojewódzkich właściwie realizowały zadania, zarówno ustawowe jak i wskazane przez organy samorządu terytorialnego, przy czym efektywność ich realizacji była zróżnicowana. Przy realizacji zadań kierowano się dobrze rozpoznanymi potrzebami i oczekiwaniami społeczności lokalnych oraz skutecznie współpracowano z innymi służbami, w tym z Policją.

Komendanci kontrolowanych straży podejmowali właściwe działania, kierując do realizacji zadań dobrze wykwalifikowaną, wyszkoloną i wyposażoną kadrę strażników, skutecznie interweniujących w sprawach istotnych dla społeczności lokalnych. Kształtujący się w ten sposób pozytywny wizerunek strażników wzmacniano także innymi, „pozaoperacyjnymi" działaniami, w szczególności udziałem w lokalnych spotkaniach i imprezach okolicznościowych.

Do realizacji zadań zapewniono w większości przypadków, odpowiednie warunki techniczne i organizacyjne. Na ogół racjonalnie gospodarowano środkami przeznaczonymi na ustawową i statutową działalność, poprzedzając dokonywanie wydatków konkurencyjnym trybem wyboru wykonawców.

Wśród podstawowych niedomagań funkcjonowania części straży NIK wskazała na przypadki braku monitorowania i pomiaru stopnia realizacji dokonań, w tym m.in. szczególnie istotnego z punktu widzenia bezpieczeństwa obywateli czasu reakcji straży na zgłoszenia naruszeń porządku. Brak rozwiązań w tym zakresie osłabia skuteczność nadzoru organów gmin, a w konsekwencji możliwość skutecznej reakcji na negatywne zjawiska w pracy straży i ich eliminowanie.

Poza jednym, nie stwierdzono przypadków niezrealizowania przypisanych straży zadań. Nie stwierdzono też przypadków wykonywania przez straż zadań należących do kompetencji innych organów i wykraczających poza zakres ochrony porządku publicznego.

Struktura podejmowanych przez straże interwencji wynikała m.in. ze zgłoszeń mieszkańców i nie uległa w okresie objętym kontrolą istotnym zmianom. Największy udział w stwierdzonych wykroczeniach (62%) miały wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, w tym wykroczenia ujawnione urządzeniami rejestrującymi prędkość pojazdów. Stosowanie takich urządzeń nie miało jednak powszechnego i dominującego charakteru. W pięciu spośród 16 objętych kontrolą Strażach w ogóle nie korzystano z takich urządzeń, a w pozostałych stopień ich wykorzystania był zróżnicowany.

Wszystkie skontrolowane straże współdziałały z instytucjami realizującymi lokalne programy prewencyjne, mające na celu ochronę porządku oraz ograniczenie patologii społecznych. Straże wspomagały niejednokrotnie w akcjach i programach prewencyjnych Policję.

W większości badanych straży struktura organizacyjna została dostosowana do aktualnych zadań. W 15 spośród 16 kontrolowanych straży zorganizowano pracę w systemie całodobowym, w tym w dni powszednie i święta. Natomiast Straż Miejska w Zielonej Górze wykonywała swe czynności od poniedziałku do piątku w godzinach od 7.00 do 22.00, nie zapewniając tym samym ciągłości reagowania na naruszenia porządku publicznego. Opinia Prezydenta Zielonej Góry, że taki stan jest adekwatny do poziomu zagrożeń i możliwości budżetowych miasta wymaga – zdaniem NIK – weryfikacji, zwłaszcza uwzględniając fakt, że Straż Miejska w Zielonej Górze w porównaniu z pozostałymi kontrolowanymi formacjami wykazała się najniższą wydajnością i efektywnością.

Wyposażenie straży w środki przymusu bezpośredniego oraz środki transportu było wystarczające do realizacji zadań, poza jednym przypadkiem Straży Miejskiej w Rzeszowie, która do doprowadzania osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca zamieszkania korzystała z radiowozów policyjnych, gdyż nie dysponowała wyspecjalizowanym do tego celu pojazdem. W pięciu strażach stwierdzono przypadki nieefektywnego wykorzystywania posiadanych pojazdów (niska sprawność techniczna pojazdów, a także niepełne wykorzystanie pojazdów sprawnych).

Porównanie przyjętych na potrzeby kontroli NIK wskaźników obrazujących skalę i koszty podstawowej działalności straży wykazało w okresie objętym kontrolą ich znaczne zróżnicowanie. Na jednego strażnika przypadało od 1133 mieszkańców w Warszawie do 4628 w Zielonej Górze (średnia wartość wskaźnika 2449) oraz od 0,34 km^2 powierzchni miasta w Warszawie, poprzez 2,27 km^2 w Zielonej Górze do 2,44 km^2 w Szczecinie (średnia wartość wskaźnika 1,3 km^2). Wydajność strażników mierzona liczbą podjętych przez nich interwencji przeliczeniowych wyniosła średnio 1554. Najwięcej interwencji podejmowali strażnicy w Szczecinie (2005), Warszawie (1977), Wrocławiu (1970), Krakowie (1834) i Poznaniu (1740).

Duże różnice w zatrudnieniu i płacach przekładały się na zróżnicowanie kosztów utrzymania straży. Wyniosły one na jednego mieszkańca od 75,24 zł w Warszawie do 14,12 zł w Zielonej Górze (średnia wartość wskaźnika 33,25 zł). Analiza porównawcza powyższych wskaźników pozwala na uzasadnienie relatywnie wysokich kosztów utrzymania Straży Miejskiej w Szczecinie najwyższą efektywnością strażników. Wskazuje także, że niewielkie koszty utrzymania nie muszą odbić się negatywnie na efektywności strażników (Poznań i Lublin), a z drugiej strony droga w utrzymaniu straż wcale nie musi być liderem efektywności (Opole).

DOBRE PRAKTYKI

W Straży Miejskiej w Łodzi zidentyfikowano dobrą praktykę polegającą na poddawaniu przez straż wnikliwej analizie skarg i wniosków, które w świetle przepisów kpa nie podlegają rozpatrzeniu. W tej jednostce zapewniono także wiele sposobów ich przyjmowania: osobiście, listownie – zarówno tradycyjnie jak i elektronicznie, przy czym zgłoszenie elektroniczne nie wymagało dla rozpatrzenia certyfikowanego podpisu elektronicznego lub profilu zaufanego ePUAP, telefonicznie oraz przez portale społecznościowe – Facebook. Osiągnięcie przez Straż Miejską w Bydgoszczy wysokiego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych odpowiednio na koniec 2012 r., 2013 r., i 2014 r. wynoszącego: 8,7%, 8,6%, 10%, tj. w wysokości wyższej od 6%, uprawniającego ją do zwolnienia z miesięcznych wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Po odliczeniu strażników, zatrudnienie osób niepełnosprawnych w stosunku do osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, pomocy i obsługi kształtowało się na poziomie średnio z trzech lat wynoszącym 39,1%. Osoby te zatrudnione były głównie przy obsłudze monitoringu. Straże miejskie w Rzeszowie, Lublinie oraz Łodzi bezpłatnie znakowały rowery celem ograniczenia ryzyka kradzieży oraz zwiększenia szansy na odzyskanie skradzionego roweru. Straże (zwłaszcza w okresie zimowym) udzielały mieszkańcom pomocy w uruchamianiu samochodów.

WNIOSKI POKONTROLNE

- Kontynuowanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji działań nad doskonaleniem koncepcji Programu Standaryzacji Straży Gminnych, tak aby w niedalekiej przyszłości w sposób jednoznaczny identyfikował i porządkował wszystkie elementy niezbędne dla sprawnie funkcjonującej straży.
- Uzupełnienie obowiązującej straże ewidencji i sprawozdawczości poprzez wprowadzenie jednolitego pomiaru i prezentacji przez straże danych dotyczących działalności, ze szczególnym uwzględnieniem jej roli prewencyjnej.

DE LEGE FERENDA

Do Rady Ministrów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu wprowadzenia do ustawy o strażach gminnych przepisu, który umożliwiałby zwolnienie ze szkolenia podstawowego osoby posiadające odpowiednie przygotowanie do pracy w straży niezależnie od formy zatrudnienia – umowa na czas określony lub na czas nieokreślony. Wniosek nie został zrealizowany.

Wdrożenie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019

Departament Administracji Publicznej

P/15/007

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji (RPPK, Program) w urzędach administracji rządowej. Oceny działalności ministrów/kierowników tych jednostek sporządzone zostały z uwzględnieniem oceny skuteczności:

- funkcjonowania systemu wdrażania Programu w kontrolowanej jednostce w celu osiągnięcia mierników celu głównego: ograniczenie korupcji w kraju i celów szczegółowych Programu, tj. wzmocnienia działań prewencyjnych i edukacyjnych a także wzmocnienia zwalczania korupcji;
- realizowania zadań/działań określonych w Programie mających na celu wzmocnienie mechanizmów i struktur służących ograniczeniu korupcji;
- realizowania zadań/działań wyznaczonych w Programie mających na celu doskonalenie współdziałania i koordynacji w aspekcie przeciwdziałania korupcji.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w 12 urzędach, tj. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (MSW), Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji (MAiC), Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM), Ministerstwie Sprawiedliwości (MS), Ministerstwie Obrony Narodowej (MON), Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (CBA), Ministerstwie Spraw Zagranicznych (MSZ), Urzędzie Zamówień Publicznych (UZP), Ministerstwie Zdrowia (MZ), Ministerstwie Sportu i Turystyki (MSiT), Ministerstwie Edukacji Narodowej (MEN) oraz Ministerstwie Skarbu Państwa (MSP). Wybrane do kontroli urzędy, zgodnie z § 2 uchwały nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019, były zobowiązane do realizacji zadań lub działań określonych w Programie.

PROBLEM

Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019 stanowi główny instrument koordynacji krajowej polityki antykorupcyjnej. Przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji wymaga podejścia systemowego, ujmującego cele oraz kierunkowe działania dla wszystkich podmiotów działających na rzecz przeciwdziałania i zwalczania korupcji. Celem Programu jest ograniczenie korupcji poprzez wzmocnienie prewencji i edukacji zarówno w społeczeństwie, jak i w administracji publicznej oraz skuteczniejsze zwalczanie przestępczości korupcyjnej. Założono intensyfikację profilaktyki i edukacji antykorupcyjnej, gdyż właściwe ukształtowanie świadomości o szkodliwości korupcji jest niezbędnym warunkiem ograniczenia występowania tej patologii. Realizacja Programu jest finansowana z budżetu państwa z rezerwy celowej „Środki na realizację przedsięwzięć związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem korupcji, ograniczeniem przestępczości gospodarczej oraz przeciwdziałaniem zagrożeniom terrorystycznym". W Programie przyjęto do realizacji zadania i działania w obszarach życia społecznego najbardziej zagrożonych korupcją, np. ochrona zdrowia, sektor obronny, organizowanie profesjonalnych zawodów sportowych, zamówienia publiczne oraz administracja państwowa.

RPPK na lata 2014-2019 intensyfikuje dotychczas prowadzone działania państwa w zakresie przeciwdziałania i zwalczania korupcji. Jego cele i działania zgodne są ze średniookresową *Strategią Rozwoju Kraju 2020* i stanowią instrument realizacji jej celów. Dokument spójny jest również ze zintegrowaną strategią *Sprawne Państwo 2020*. Cele i priorytety Programu korespondują pośrednio z założeniami *Strategii Europa 2020*.

SYNTEZA

W urzędach administracji rządowej wdrażano Program zgodnie z założeniami określonymi przez Radę Ministrów w uchwale nr 37 w sprawie RPPK na lata 2014-2019, ale z opóźnieniami. Została utworzona i prawidłowo funkcjonowała struktura wdrażania Programu na trzech poziomach, tj. koordynatorzy, grupy robocze do spraw realizacji poszczególnych zadań lub działań oraz instytucja wdrażająca, której funkcje wykonywał Międzyresortowy Zespół do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania Programu. Pięciomiesięczne opóźnienie w powołaniu przez Prezesa Rady Ministrów tego Zespołu spowodowało niedotrzymanie terminu powołania przez Ministra Spraw Wewnętrznych grup roboczych do spraw realizacji poszczególnych zadań oraz wyznaczenia ich szefów. W konsekwencji dopiero w 2015 r. urzędy administracji rządowej opracowały plany realizacji zadań lub działań, zgodnie z założeniami określonymi przez Międzyresortowy Zespół w uchwale nr 1/2014 z 2 grudnia 2014 r. a Międzyresortowy Zespół zatwierdził te plany. W planie realizacji zadań/działań Programu, zaakceptowanym do realizacji przez Międzyresortowy Zespół, ujęto

zadania i działania przewidziane do realizacji w jednym roku oraz w okresie kilku lat, z terminem zakończenia w 2019 r. W harmonogramie nie określono szczegółowych ram czasowych realizacji poszczególnych przedsięwzięć w obrębie zadania i działania. Utrudniało to osobom koordynującym i monitorującym wdrażanie Programu szybką ocenę stopnia zaawansowania poszczególnych działań. W urzędach rozpoczęto realizację zadań stałych zgodnie z planem realizacji przyjętym przez Międzyresortowy Zespół. Zadania stałe dotyczyły m.in. opracowywania diagnoz w zakresie zagrożeń i ryzyk korupcyjnych występujących i potencjalnych, opracowania wykazu grup zawodowych (stanowisk) zagrożonych korupcją, opracowania i wdrożenia systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym, analizowania informacji o występowaniu nieprawidłowości w funkcjonowaniu urzędu, organizowania i prowadzenia szkoleń oraz upowszechniania wśród pracowników urzędu wiedzy w zakresie zagrożeń korupcyjnych i konfliktu interesów z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, opiniowania projektów aktów normatywnych oraz wewnętrznych regulacji pod kątem możliwych zagrożeń korupcyjnych. Urzędy wywiązywały się z obowiązku wzmocnienia mechanizmów i struktur służących ograniczeniu korupcji oraz współdziałania i koordynacji w tym zakresie.

W kontrolowanych urzędach nieprawidłowości we wdrażaniu Programu dotyczyły głównie braku lub niepełnej realizacji zadań i działań na koniec 2015 r. oraz braku określenia w harmonogramie szczegłółowej realizacji zadań i działań przewidzianych do wykonania w kilkuletniej perspektywie czasowe. W przypadku zadań realizowanychj w kilkuletniej perspektywie czasowej, kontrola NIK nie miała możliwości stwierdzenia, które elementy działalnia powinny być zrealizowane w poszczególnych latach oraz czy zostały w pełni zrealizowane. Inne nieprawidłowości dotyczyły:

- niewprowadzenia w CBA do planu realizacji zadań/działań dwóch obligatoryjnych zadań stałych określonych w Programie;
- niezaktualizowania w MSZ planu realizacji Programu;
- przekazania z opóźnieniem przez koordynatora Programu w MSZ do Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu sprawozdania za 2014 r. – 20 dni po terminie, a sprawozdania za I półrocze 2015 r. – 40 dni po terminie;
- nieopracowania systemu informacji i współpracy między realizatorami wiodącymi i współpracującymi, a także środowiskiem naukowym i sektorem pozarządowym.

WNIOSKI POKONTROLNE

Do Prezesa Rady Ministrów NIK wnioskowała o:

- rozważenie wprowadzenia zmiany w § 3 i 5 zarządzenia nr 69 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 października 2014 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019", polegającej na włączeniu do składu Międzyresortowego Zespołu członka w randze sekretarza lub podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, którego Minister będzie mógł wyznaczyć na szefa grupy roboczej funkcjonującej w MSWiA;
- podjęcie działań mających na celu dostosowanie postanowień uchwały nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019 oraz zarządzenia nr 69 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 października 2014 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu ds. Koordynacji i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019" do aktualnych przepisów prawa określających szczegółowe zakresy działań poszczególnych ministrów.

Do Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019" NIK wnioskowała o:

- przeprowadzenie przeglądu mierników ustalonych w planach realizacji zadań/działań Programu w urzędach administracji rządowej oraz określenie ich wartości w taki sposób, aby możliwe było sprawdzenie, czy osiągnięty zostanie 70% wskaźnik realizacji działań w obrębie każdego zadania;
- zorganizowanie systemu wymiany informacji i współpracy w urzędach administracji rządowej realizujących Program w celu upowszechniania uzyskanych rezultatów i zwiększaniu świadomości antykorupcyjnej wśród urzędników;
- opracowanie koncepcji ewaluacji wdrażania Programu oraz zapewnienia instytucjom przeprowadzającym ewaluację dostępu do niezbędnych dokumentów.

Prawidłowość postępowań w sprawie wyboru projektów w ramach wybranych Regionalnych Programów Operacyjnych

Departament Administracji Publicznej

P/15/008

CEL OGÓLNY

Ocena, czy proces wyboru projektów w trybie konkursowym, przeprowadzany w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych, jest zgodny z przyjętym dla Regionalnych Programów Operacyjnych systemem zarządzania i kontroli.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w dziewięciu Urzędach Marszałkowskich, w związku z pełnieniem przez Zarządy Województw funkcji Instytucji Zarządzających (IZ) Regionalnymi Programami Operacyjnymi (RPO), w województwach: kujawsko-pomorskim, łódzkim, opolskim, małopolskim, podlaskim, pomorskim, śląskim, świętokrzyskim, wielkopolskim oraz w trzech Instytucjach Pośredniczących (IP), tj. w Małopolskim Centrum Przedsiębiorczości (województwo małopolskie), w Centrum Obsługi Przedsiębiorcy (województwo łódzkie) oraz w Wojewódzkim Urzędzie Pracy (województwo podlaskie).

PROBLEM

W latach 2014-2020 Polska otrzyma z budżetu Unii Europejskiej 82,5 mld euro, co oznacza, że jest największym beneficjentem pomocy unijnej w tej perspektywie budżetowej. Fundusze strukturalne na lata 2014-2020 wykorzystywane są w ramach sześciu krajowych programów operacyjnych zarządzanych przez Ministra Rozwoju oraz 16 programów regionalnych zarządzanych przez zarządy województw. Celem programów regionalnych jest wspieranie rozwoju regionów. Łącznie na programy regionalne przeznaczonych zostanie 32,3 mld euro.

Za wdrażanie Funduszy Europejskich w Polsce odpowiada Minister Rozwoju. Odpowiedzialność w zakresie rozdzielania i kontrolowania funduszy jest podzielona pomiędzy wiele instytucji. Instytucje Zarządzające wyznaczono dla każdego z programów. Odpowiadają one za przygotowanie programów oraz zarządzanie nimi. Swoje zadania IZ przekazują często innym instytucjom, tzw. Instytucjom Pośredniczącym.

Oceny i wyboru projektów do dofinansowania w ramach RPO dokonują zarządy województwa przy pomocy urzędów marszałkowskich. Zgodnie z ustawą o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (tzw. ustawa wdrożeniowa), proces wyboru projektów do dofinansowania powinien zostać przeprowadzony w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny, a wnioskodawcy powinni mieć zapewniony równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów. Zapewnienie zgodnego z przepisami prawa Unii Europejskiej (UE) oraz prawa krajowego, w tym z kryteriami wyboru zatwierdzonymi przez właściwe Komitety Monitorujące procesu wyboru projektów do dofinansowania jest jednym z warunków uznania wydatków finansowanych z budżetu UE za kwalifikujące się do refundacji. Nieprzestrzeganie ww. zasad wyboru projektów do dofinansowania może doprowadzić do nakładania przez Komisję Europejską korekt finansowych skutkujących utratą części dofinansowania z budżetu UE.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli sześć z dziewięciu zbadanych konkursów, w których dokonywano wyboru projektów do dofinansowania z funduszy UE w ramach RPO, przeprowadzonych zostało zgodnie z przepisami UE oraz prawa krajowego, w szczególności z art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, tj. w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny oraz zapewniający wnioskodawcom równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania. W trzech kontrolowanych konkursach stwierdzono przypadki nieprawidłowości, które miały istotny wpływ na wybór niektórych projektów i wynikały głównie z błędnego stosowania reguł dotyczących przebiegu konkursów przez osoby uczestniczące w procesie oceny projektów. W ocenie NIK świadczy to o niewystarczającym i nieskutecznym nadzorze nad działalnością osób odpowiedzialnych za prawidłowość postępowań konkursowych.

Ponadto, zdaniem NIK, pomimo wielu lat korzystania przez Polskę z funduszy unijnych, nadal problemy stwarza sporządzenie prawidłowych wniosków o dofinansowanie, o czym świadczy znaczny odsetek odrzuconych wniosków. W badanych dziewięciu konkursach po ocenie formalnej odrzucono 27% złożonych wniosków, a po ocenie merytorycznej 42,9% wniosków, które pozytywnie przeszły ocenę formalną.

NIK zwróciła również uwagę na konieczność przyspieszenia realizacji RPO na lata 2014-2020 z uwagi na opóźnienie w ich wdrażaniu wynoszące ok. ośmiu miesięcy w porównaniu do wdrażania RPO na lata 2007-2013. Stwierdzono bardzo niski poziom wykorzystania środków z UE. Według stanu na wrzesień 2016 r. wartość dofinansowania z UE w podpisanych

umowach wyniosła 6,8% alokacji, a we wnioskach o płatność ok. 0,7% alokacji. Jeśli nie zostaną skutecznie wdrożone działania na rzecz przyspieszenia wydatkowania środków z UE i certyfikowania poniesionych wydatków do KE, to na koniec 2017 r. może wystąpić ryzyko utraty części środków przewidzianych dla poszczególnych RPO.

WNIOSKI POKONTROLNE

NIK wnioskowała do IZ RPO (zarządów województw) m.in. o:

- pełną realizację celów określonych w Planie działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020, tak aby zapobiec wystąpieniu ryzyka utraty części środków unijnych w związku z zastosowaniem tzw. zasady n+3;
- kontynuowanie akcji informacyjno-szkoleniowych kierowanych do potencjalnych beneficjentów, celem umożliwienia im jak najlepszego przygotowania się do aplikowania o środki unijne;
- zapewnienie spójności regulaminów ustanawianych dla poszczególnych konkursów z aktami wyższego rzędu, w tym z przepisami szczegółowymi regulującymi zagadnienia będące przedmiotem danego konkursu;
- zapewnienie przestrzegania, przy ocenie wniosków o dofinansowanie, kryteriów wyboru zatwierdzonych przez Komitety Monitorujące.

Zlecanie podstawowych zadań organów władzy publicznej

Departament Budżetu i Finansów

P/15/010

CEL OGÓLNY

Sprawdzenie czy zlecanie prac przez organy władzy publicznej innym podmiotom oraz własnym pracownikom było uzasadnione i przyniosło oczekiwane efekty przy zachowaniu zasady należytego zarządzania finansami.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w trzech ministerstwach – Finansów, Rolnictwa i Rozwoju Wsi i Środowiska, oraz w dwóch urzędach wojewódzkich – w Łodzi i w Poznaniu jak również w dziewięciu sądach rejonowych i okręgowych z terenu czterech województw – mazowieckiego, pomorskiego, wielkopolskiego i łódzkiego

PROBLEM

W ostatnich latach, szczególnie w 2011 r., w Polsce nastąpił znaczący wzrost liczby osób pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych, niezwiązanych z żadnym pracodawcą stosunkiem pracy. Według danych GUS liczba takich osób w Polsce w 2014 r. wyniosła 1,3 mln. Jednocześnie liczba zatrudnionych na podstawie stosunku pracy w latach 2010-2013 utrzymywała się na niemal niezmienionym poziomie 10,3-10,4 mln osób, a na koniec 2014 r. wzrosła do 10,7 mln osób.

Zastępowanie umów o pracę umowami cywilnoprawnymi jest wykroczeniem przeciwko prawom pracownika, pozbawiającym go wielu uprawnień wynikających z Kodeksu pracy i przepisów o ubezpieczeniach społecznych i zdrowotnych, w tym praw do urlopu wypoczynkowego i do zachowania okresu wypowiedzenia oraz wynagrodzenia za czas choroby.

Zawieranie umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi dotyczy nie tylko przedsiębiorców prywatnych, ale również jednostek sektora finansów publicznych. Wydatki z budżetu państwa na wynagrodzenia bezosobowe – obejmujące między innymi wypłaty z tytułu umów-zleceń i umów o dzieło – w ciągu czterech lat (2008-2011) wzrosły z 658,5 mln zł do 1008,3 mln zł.

NIK zbadała, czy wytypowane jednostki budżetowe efektywnie gospodarują środkami na realizację swoich podstawowych zadań, jakiego rodzaju zadania są zlecane własnym pracownikom, innym osobom fizycznym oraz podmiotom gospodarczym. Jednym z elementów kontroli było sprawdzenie, czy występują przypadki zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi.

SYNTEZA

Z usług podmiotów zewnętrznych i osób zaangażowanych na podstawie umów cywilnoprawnych korzystały wszystkie skontrolowane podmioty, w tym przy realizacji zadań podstawowych – większość z nich.

Przedmiot i zakres zadań zlecanych przez jednostki budżetowe osobom fizycznym i podmiotom zewnętrznym w zakresie działalności podstawowej były, w ocenie NIK, adekwatne do potrzeb tych jednostek i służyły realizacji ich zadań.

W większości przypadków jednostki należycie zarządzały środkami przeznaczonymi na realizację swoich podstawowych zadań. Z wyjątkiem nielicznych przypadków, badane umowy zostały prawidłowo sformułowane, zrealizowane i rozliczone.

Wyniki kontroli przeprowadzonych przez NIK oraz dane pochodzące ze specjalnie przygotowanych ankiet wskazują na występowanie przypadków zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi. W ramach kontroli P/15/010, P/15/001 i S/15/001/KSI NIK ujawniła, że w sześciu kontrolowanych jednostkach zawarto umowy cywilnoprawne, których treść spełniała warunki umowy o pracę określone w Kodeksie pracy, co jest działaniem niedopuszczalnym. Ponadto w jednym z kontrolowanych podmiotów stwierdzono 26 przypadków zawarcia umów z pracownikami na zadania należące do ich obowiązków służbowych.

W kontrolowanych 14 jednostkach, poza osobami zatrudnionymi na umowę o pracę, zadania na rzecz tych jednostek wykonywało około 1,0-1,3 tys. osób zaangażowanych na podstawie umów cywilnoprawnych lub poprzez agencje pracy tymczasowej, w tym zadania podstawowe wykonywało przeciętnie około 400 osób.

NIK zwróciła uwagę, że przy zawieraniu umów cywilnoprawnych obowiązują inne procedury niż przy zatrudnianiu pracowników na podstawie umów o pracę. Zawarcie umowy cywilnoprawnej pozwala np. na ominięcie konkursowych procedur naboru pracowników i zatrudnienie dowolnie wskazanych osób.

W ocenie NIK informacja o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w jednostkach budżetowych nie odzwierciedla rzeczywistej liczby osób wykonujących pracę na rzecz tych jednostek ani środków wydatkowanych na ten cel, co nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych.

WNIOSKI POKONTROLNE

- Jednostki budżetowe powinny ograniczyć korzystanie z usług agencji pracy tymczasowej tylko do przypadków niezbędnych dla realizacji podstawowych zadań.
- Administracja publiczna powinna ograniczyć zatrudnianie osób na podstawie umów-zleceń w miejsce umów o pracę.
- Minister Finansów, w przypadku powrotu do praktyki limitowania wydatków na wynagrodzenia bezosobowe poprzez zapisy ustaw okołobudżetowych, w projektach tych ustaw powinien formułować reguły określające te limity w sposób umożliwiający jednoznaczne wskazanie, czy adresatami tych reguł są dysponenci części budżetowych czy poszczególne jednostki budżetowe.

Zapewnienie bezpieczeństwa działania systemów informatycznych wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych

Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

P/15/042

CEL OGÓLNY

Ocena czy w kontrolowanych jednostkach zapewnione jest bezpieczeństwo danych gromadzonych w systemach przeznaczonych do realizacji istotnych zadań publicznych.

Cele cząstkowe obejmowały zbadanie czy:
- prowadzone jest zarządzanie bezpieczeństwem IT;
- wdrożono plany zapewnienia bezpieczeństwa IT;
- testuje się, nadzoruje i monitoruje bezpieczeństwo IT;
- zdefiniowano incydenty związane z bezpieczeństwem IT;
- zarządza się kluczami kryptograficznymi;
- wdrożono ochronę przed złośliwym oprogramowaniem, jego wykrywanie i dystrybucję poprawek;
- zapewniono bezpieczeństwo sieciowe;
- zarządza się tożsamościami i kontami użytkowników;
- chroni się technologie zabezpieczeń i wrażliwe dane.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto sześć wybranych instytucji realizujących ważne zadania publiczne, tj. Ministerstwo Skarbu Państwa (MSP), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (MSW), Ministerstwo Sprawiedliwości (MS), Komendę Główną Straży Granicznej (KGSG), Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ) oraz Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Rolniczego (KRUS).

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, zgodnie z kryteriami określonymi w art. 5 ust. 1 ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

PROBLEM

Rosnący stopień wykorzystania informatyki przez biznes, instytucje rządowe i administrację publiczną spowodował, oprócz oferowania nowej jakości towarów i usług, stopniowe uzależnianie ich dostępności od sprawnego funkcjonowania systemów informatycznych i łącznościowych. Od wielu tych zmian nie ma już możliwości odwrotu. Nowe usługi i towary stały się powszechne i standardowe, a dotychczasowe metody ich świadczenia i dostarczania – przestarzałe oraz nieopłacalne.

Analizując funkcjonowanie instytucji państwowych można stwierdzić, że systemy komputerowe są praktycznie wszechobecne. Rozpoczynając od szeroko wykorzystywanych programów biurowych, za pomocą których powstają wszelkiego rodzaju dokumenty, poprzez systemy księgowości, kończąc na ogromnych, ogólnokrajowych aplikacjach obsługujących ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, rejestry dokumentów oraz ewidencje prawne lub majątkowe.

Nowe narzędzia ułatwiając dostęp do informacji i szybkość ich przekazywania przyczyniły się również do powstania nowych zagrożeń. Dotychczasowe, wypracowane przez wieki doświadczenia, sposoby ochrony danych powierzanych administracji państwowej przestały być wystarczające. Wymagane stało się stosowanie zupełnie innych systemów zabezpieczeń oraz ochrona przed zupełnie nowymi zagrożeniami. Dynamiczna zmiana sposobów „załatwiania spraw" przez administrację spowodowała powstanie niebezpiecznej luki pomiędzy świadomością specjalistów stosujących nowoczesne rozwiązania, a świadomością kierownictwa określającego bezpieczne warunki funkcjonowania. Sytuacja ta wymusza konieczność nowego spojrzenia na zasady przechowywania i przetwarzania informacji w tych systemach. Istotnym jest również właściwe usytuowanie procesu zapewnienia bezpieczeństwa w organizacji. Nie może być on jedynie domeną specjalistów IT – muszą brać w nim udział również użytkownicy, właściciele przetwarzanych informacji, a przede wszystkim kierownictwo jednostki.

SYNTEZA

Wyniki kontroli, podobnie jak wyniki poprzedniej kontroli NIK pt. *Realizacja przez podmioty państwowe zadań w zakresie ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej* wskazują na brak systemowych, kompleksowych rozwiązań dotyczących bezpieczeństwa IT. W konsekwencji działania podejmowane w związku z koniecznością zapewniania bezpieczeństwa działania systemów informatycznych były w większości kontrolowanych jednostek chaotyczne, intuicyjne i fragmentaryczne. W ocenie NIK, stopień przygotowania oraz wdrożenia Systemu Zapewnienia Bezpieczeństwa Informacji (SZBI) nie zapewniał akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa danych zgromadzonych w systemach informatycznych wykorzystywanych do realizacji istotnych zadań publicznych. W konsekwencji działania w tym zakresie realizowane były w sposób chaotyczny i – wobec braku procedur – intuicyjny. Spośród sześciu skontrolowanych jednostek tylko KRUS wdrożyła SZBI, chociaż należy zauważyć, iż jego funkcjonowanie było również obarczone istotnymi nieprawidłowościami. W pozostałych zbadanych jednostkach prace nad zapewnieniem odpowiednich warunków bezpieczeństwa informacji przetwarzanych w systemach informatycznych nie osiągnęły właściwego poziomu – zostały niedawno rozpoczęte i znajdowały się na wstępnym etapie, obejmującym opracowanie niezbędnych podstaw formalnych – polityk bezpieczeństwa i powiązanych z nimi szczegółowych procedur.

W związku z powyższym, w skontrolowanych podmiotach (z wyjątkiem KRUS) opierano się na uproszczonych lub nieformalnych zasadach wynikających z dobrych praktyk lub dotychczasowych doświadczeń pracowników działów IT. Zdaniem NIK, takie doraźne działania nie zapewniały adekwatnego do zagrożeń zarządzania bezpieczeństwem danych. Kontrola wykazała w tym obszarze braki dotyczące m.in. wadliwych planów zapewnienia bezpieczeństwa oraz ograniczonego zakresu nadzoru, testowania i monitorowania bezpieczeństwa.

Główny ciężar zapewnienia bezpieczeństwa IT w kontrolowanych jednostkach spoczywał na koordynatorze ds. bezpieczeństwa, który jednak nie posiadał w praktyce kompetencji w zakresie zarządzania całym procesem. Często też zadania te były realizowane jednoosobowo. Powoływano wprawdzie zespoły specjalistów lub zawierano umowy z wykonawcami zewnętrznymi, jednakże nie sporządzano niezbędnych analiz, czy usługi świadczone przez nich zaspakajają potrzeby jednostki w zakresie bezpieczeństwa.

Świadomość potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa informatycznego była w kontrolowanych jednostkach fragmentaryczna i ograniczona. Chociaż same systemy informatyczne oraz przeprowadzane audyty dostarczały informacji dotyczących stanu

bezpieczeństwa, to dane te nie były odpowiednio analizowane i wykorzystywane. Bezpieczeństwo danych było postrzegane głównie jako przedmiot odpowiedzialności i domena działu IT, a nie wszystkich komórek realizujących zadania statutowe, co w dużej mierze utrudniało wypracowanie spójnych dla całej instytucji systemów zarządzania bezpieczeństwem informatycznym.

WNIOSKI POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do ministra właściwego w sprawach cyfryzacji o:

- opracowanie i wprowadzenie na szczeblu centralnym, obowiązujących wszystkie podmioty publiczne, generalnych zaleceń i wymagań dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa IT (za wzór mogłyby posłużyć np. zalecenia opisane w Polskich Normach);
- systemowe rozwiązanie kwestii ujawniania wyników audytów dotyczących bezpieczeństwa IT przeprowadzanych w kontrolowanych jednostkach w sposób zapewniający dostęp obywateli do informacji o działalności podmiotów publicznych, z jednoczesnym zachowaniem ograniczeń w dostępie do wiedzy o stosowanych środkach i metodach zapewniających bezpieczeństwo przetwarzanych informacji.

Rozwiązywanie problemów społecznych Bytomia

Delegatura w Katowicach

P/15/071

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości i skuteczności działań podejmowanych przez administrację rządową i samorządową w celu ograniczenia negatywnych skutków społeczno-ekonomicznych restrukturyzacji przemysłu dla społeczności Bytomia.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w:

1. Urzędzie Miejskim w Bytomiu oraz jednostkach organizacyjnych miasta:
   - Powiatowym Urzędzie Pracy w Bytomiu,
   - Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Bytomiu,
   - Centrum Integracji Społecznej w Bytomiu.
2. Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego oraz jednostkach organizacyjnych województwa:
   - Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Katowicach,
   - Regionalnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Katowicach.
3. Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju.

PROBLEM

W następstwie przemian gospodarczych po roku 1990 z sześciu istniejących w Bytomiu i bezpośrednim jego otoczeniu kopalń węgla kamiennego, pięć poddano restrukturyzacji, a następnie likwidacji. W 2014 r. na terenie Bytomia funkcjonowała jedynie Kopalnia Węgla Kamiennego „Bobrek-Centrum", wchodząca w skład Kompanii Węglowej SA. W wyniku tych zmian zlikwidowanych zostało od 30 000 do 50 000 miejsc pracy.

Negatywne zmiany na rynku pracy były przyczyną wzrostu skali ubóstwa wśród mieszkańców Bytomia, a w konsekwencji istotny przyrost liczby osób korzystających ze wsparcia samorządowych instytucji pomocy społecznej.

Wieloletnia i intensywna eksploatacja złóż węgla kamiennego spowodowała, że w Bytomiu występują szkody pogórnicze. Powodują one degradację budynków w centrum miasta, a nawet przypadki ich zawalenia, ograniczając zasoby lokalowe miasta.

Problemy społeczno-ekonomiczne mieszkańców Bytomia, a co za tym idzie niska jakość życia, rodzą rozczarowanie, frustrację i odpływ najbardziej aktywnych ludzi do innych miast regionu i za granicę. Liczba mieszkańców Bytomia w 2014 r. była w stosunku do 1995 r. o ok. 1/4 niższa.

SYNTEZA

Działania administracji samorządowej oraz rządowej w latach 2010-2014 w celu rozwiązywania społecznych problemów Bytomia były podejmowane zgodnie z obowiązującymi przepisami i oparte o rzetelne rozpoznanie potrzeb. W porównaniu ze skalą problemów działania te okazały się jednak nieskuteczne i nie przyniosły poprawy sytuacji życiowej mieszkańców miasta.

Organy administracji rządowej i samorządowej rzetelnie diagnozowały problemy społeczne i ekonomiczne występujące na terenie Bytomia w oparciu o prawidłowe dane. Zarówno dokumenty planowania strategicznego opracowane na poziomie krajowym i regionalnym, jak i dokumenty programowe dotyczące kwestii społecznych i problemów Bytomia, przygotowane w kontrolowanym okresie w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, samorządzie województwa oraz mieście Bytomiu, były spójne (powiązane ze sobą poprzez wykorzystanie jednorodnego aparatu pojęciowego) i rzetelnie odzwierciedlały podejście do polityki regionalnej, obowiązujące w całej Unii Europejskiej. Uwzględniały też wyniki przeprowadzonych wcześniej prac diagnostycznych. Zastrzeżenia NIK w tym zakresie dotyczyły głównie jakości dokumentów sporządzonych przez miasto.

Przyjęte przez samorząd województwa i miasto założenia, adresowanych do mieszkańców Bytomia działań, były co do zasady osiągane. Dotyczyło to zarówno przyjętego sposobu ich realizacji, jak również finansowania. Czynnikiem ograniczającym faktyczny wpływ tych działań na sytuację społeczną i ekonomiczną Bytomia było skoncentrowanie uwagi przy ich realizacji na produktach, a nie efektach, jakie wytworzenie tych produktów powinno spowodować.

Realizacja działań adresowanych do mieszkańców Bytomia nie miała wymiernego wpływu na skuteczne rozwiązywanie problemów społecznych mieszkańców miasta. Przyczyną powyższego była ograniczona skala prowadzonych działań w Bytomiu, a także niewystarczające ich skoncentrowanie na rozwiązaniu zdefiniowanych problemów. Odmiennie niż w przypadku samorządu województwa, w mieście nie badano w ogóle postępów w realizacji założeń przyjętych dokumentów strategicznych i ich oddziaływania na sytuację mieszkańców.

WNIOSKI POKONTROLNE

Aby dokonać rzeczywistej i wymiernej zmiany sytuacji społecznej Bytomia, niezbędne jest:

- Podniesienie jakości opracowywanych przez Samorząd dokumentów strategicznych i programowych tak, by poza spełnieniem formalnych wymogów i ustaleniem ogólnych celów oraz oczekiwanych produktów podejmowanych działań tworzyły rzeczywistą politykę rozwoju, definiując w szczególności oczekiwane efekty działań oraz mierniki oceny ich osiągnięcia.
- Prowadzenie strategicznego zarządzania rozwojem, w tym bieżącej analizy efektywności ekonomicznej poszczególnych działań (produktów) mających wpływ na osiąganie zaplanowanych rezultatów oraz ustanowienie procedur pozwalających na aktualizację tych strategii, zgodnie z wynikami prowadzonego monitoringu. By zakładana zmiana (oczekiwany rezultat) została osiągnięta, uczestnicy tego procesu muszą skoncentrować swoją uwagę na zapewnieniu skuteczności wdrażania przyjętych strategii/planów/programów oraz działań.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do:

- Prezydenta miasta o:
  - zwiększenie intensywności działań naprawczych, w oparciu o określoną przez samorząd i interesariuszy spójną wizję i program wyprowadzenia Bytomia z obecnej sytuacji;
  - realizowanie zadań publicznych w sposób zapewniający ich większą skuteczność, poprzez wprowadzenie w jednostkach realizujących te zadania narzędzi dla weryfikacji i oceny tej skuteczności;
  - prowadzenie rzetelnego monitoringu i oceny realizacji założeń i celów przyjętych w dokumentach strategicznych oraz programowych miasta i wykorzystanie ich wyników w celu sprawnego zarządzania rozwojem Bytomia.
- Marszałka województwa o skorzystanie z uprawnienia do stworzenia programu regionalnego, przewidzianego w ustawie o promocji zatrudnienia, którego interesariuszami byliby w szczególności mieszkańcy Bytomia.

Praktyki i staże w urzędach administracji publicznej

Delegatura w Kielcach

P/15/077

CEL OGÓLNY

Dokonanie oceny przydatności oferowanych przez administrację publiczną praktyk i staży w kontekście przyszłego zatrudnienia.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, pięć urzędów wojewódzkich, pięć urzędów miast i gmin, pięć starostw powiatowych oraz siedem szkół wyższych na terenie województw lubelskiego, małopolskiego, mazowieckiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i wielkopolskiego.

PROBLEM

Jednym z kluczowych problemów, przed jakim stoi państwo polskie, jest bezrobocie wśród ludzi młodych. Według danych Eurostat zharmonizowana stopa bezrobocia młodzieży w grudniu 2014 r. wyniosła w Polsce aż 22,6%, czyli była blisko 3-krotnie wyższa niż zharmonizowana stopa bezrobocia ogółem (8,0%). Stopa bezrobocia młodzieży w Polsce była również wyższa od średniej w Unii Europejskiej (21,4%).

Niezwykle ważną rolę w walce z tym problemem powinny odgrywać praktyki i staże – instrumenty wsparcia umożliwiające ludziom młodym zdobycie praktycznego doświadczenia zawodowego i podniesienie kompetencji, a więc elementów poszukiwanych przez pracodawców i kluczowych w kontekście znalezienia przez nich przyszłego zatrudnienia.

Rada Ministrów 3 marca 2015 r. przyjęła *Zalecenia dotyczące praktyk studenckich w urzędach administracji rządowej*. W oparciu o te zalecenia na praktyki studenckie w szerszym stopniu otworzyło się ponad 1500 urzędów administracji państwowej – urzędy zgłosiły przynajmniej jedno miejsce praktyk na każdych 20. zatrudnionych pracowników. Załącznik do zaleceń stanowiły ramy jakości w zakresie prowadzenia praktyk studenckich w administracji rządowej.

Wyrazem zmian mających na celu „upraktycznienie" kształcenia była nowelizacja w 2014 r. ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, która wprowadziła obowiązek co najmniej trzymiesięcznych praktyk zawodowych na studiach o profilu praktycznym.

Szereg inicjatyw w tym obszarze podejmuje Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Do najważniejszych należy zaliczyć kampanię *Studiujesz? Praktykuj!* czy program *Praca dla młodych*.

SYNTEZA

Objęte kontrolą jednostki w zdecydowanej większości stworzyły odpowiednie warunki o charakterze formalno-organizacyjnym dla prawidłowej realizacji praktyk i staży. Jednak nie zawsze przekładało się to na wysoką jakość tych staży, a w konsekwencji na ich przydatność w uzyskaniu zatrudnienia przez praktykantów bądź stażystów.

Skontrolowane jednostki umożliwiły realizację praktyk studenckich, zawodowych i staży 2308 osobom – 53,5% zainteresowanych ich odbyciem. Jeśli efektywność staży mierzyć odsetkiem osób, które znalazły zatrudnienie w krótkim czasie po ich odbyciu, to przyjęto do pracy 17,5% spośród stażystów. Efektywność staży organizowanych w urzędach administracji publicznej była niższa o około 10 punktów procentowych od efektywności staży ogółem.

Stażyści, po okresie adaptacji, najczęściej realizowali zadania zbliżone do pracy pracowników urzędów, natomiast praktykanci często wykonywali głównie proste czynności oraz mało skomplikowane zadania, które umożliwiały zdobycie elementarnych kompetencji, takich jak: praca w grupie, organizowanie swojego czasu, pozyskiwanie i analiza informacji. Należy je uznać za przydatne na rynku pracy, w szczególności jeśli są pierwszym doświadczeniem zawodowym. Niemniej jednak analiza sprawozdań z wykonywanych czynności rzadko zawierała informacje o realizacji przez praktykantów zadań pozwalających nabyć konkretne, specjalistyczne, specyficzne dla kierunku kształcenia kompetencje. Większość praktyk w niewielkim stopniu pozwalało na nabycie umiejętności niezbędnych do konkurowania na wymagającym rynku pracy.

Ponadto, w dwóch skontrolowanych jednostkach administracji publicznej stwierdzono prowadzenie praktyk w zawodach, w których specyfika pracy urzędu nie pozwalała na ich rzetelną realizację – np. technik logistyk, technik reklamy).

Zdecydowana większość (82%) objętych kontrolą urzędów nie upubliczniało informacji o wolnych miejscach oraz trybie naboru na praktyki i staże, co świadczy o niewystarczającej przejrzystości tego procesu. Nabór na staże uwarunkowany był możliwościami powiatowych urzędów pracy, przy czym urzędy w szerokim zakresie korzystały z możliwości wskazania we wnioskach o organizację stażu konkretnych osób do ich odbycia. Kryteria wyboru kandydatów do odbycia stażu w żadnej jednostce nie zostały określone w formie pisemnej, a te wskazywane w wyjaśnieniach były uznaniowe i niejasne. W trzech urzędach (18%) stosowano kryteria o charakterze socjalnym, preferując osoby w trudnej sytuacji materialnej. W przypadku praktyk (studenckich i zawodowych), z zasady nieodpłatnych, jednostki samorządowe z reguły przyjmowały wszystkich zainteresowanych; urzędy administracji rządowej ewentualne odmowy uzasadniały brakiem możliwości organizacyjnych.

W trzech urzędach (18%) wydawane po zakończeniu stażu lub praktyki opinie o uczestnikach były szablonowe – wydawano opinie jednobrzmiące, sporządzone według opracowanego w urzędzie wzoru. Brak indywidualizowania dokumentacji związanej z oceną praktykanta lub stażysty, a w szczególności niewskazywanie konkretnych umiejętności nabytych przez niego sprawia, że wartość informacyjna tych dokumentów dla ewentualnego pracodawcy w procesie rekrutacji jest niewielka.

Kluczowym elementem realizacji wysokiej jakości staży i praktyk jest program, określający m.in. cele i treści edukacyjne stażu oraz zakres obowiązków praktykantów i stażystów. W dziewięciu urzędach (53% skontrolowanych) nie wyegzekwowano dla wszystkich realizowanych praktyk studenckich i zawodowych przekazania przez uczelnię lub szkołę ich programów, co uniemożliwiało rzetelną realizację zadań przez opiekunów praktykantów, zobowiązanych do zapewnienia pełnej realizacji programu praktyki przez praktykanta. W przypadkach, w których nie doszło do przekazania programu z jednostki kierującej na praktykę, zazwyczaj była ona realizowana w oparciu o wypracowany w jednostce schemat.

Zarówno w objętych kontrolą urzędach administracji publicznej, jak i w uczelniach, nie prowadzono ewaluacji zorganizowanych praktyk i staży, która mogłaby przyczynić się do poprawy ich jakości. Ponadto w 86% skontrolowanych uczelni nie prowadzono bazy dobrych praktyk, która mogłaby ułatwić wybieranie przez studentów wysoko ocenianych i polecanych przez innych studentów praktyk.

DOBRE PRAKTYKI

- Jedynie trzy z 17 skontrolowanych jednostek administracji publicznej podawały do publicznej wiadomości informacje o wolnych miejscach oraz zasadach naboru na praktyki lub staże: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu i Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie. Te jednostki administracji rządowej zamieszczały te informacje już przed wprowadzeniem wymogu dotyczącego publikacji danych o dostępnych miejscach praktyk w ramach rządowego programu praktyk studenckich, dlatego NIK ocenia to jako dobrą praktykę. Zdaniem NIK informowanie (na stronach internetowych, tablicach ogłoszeń) o możliwości odbycia praktyki/stażu o procedurach, wymaganych dokumentach oraz osobach do kontaktu miałoby pozytywny wpływ na przejrzystość procesu naboru i budowało wizerunek urzędu jako podmiotu przyjaznego obywatelom.
- Wszystkim praktykantom i stażystom przydzielono opiekunów. W kontrolowanych jednostkach urzędnicy sprawowali jednocześnie opiekę nad stażystami w liczbie od 1 do 5, a w przypadku studentów lub uczniów – od 1 do 12. W dwóch urzędach pracownicy sprawowali w tym samym czasie opiekę nad więcej niż trzema bezrobotnymi stażystami, co było niezgodne z rozporządzeniem w sprawie staży. Stosowanie analogicznej zasady w stosunku do praktykantów NIK oceniała jako dobrą praktykę.
- Za dobrą praktykę należy uznać stosowany na Uniwersytecie Technologiczno-Humanistycznym im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu na podstawie uregulowań wewnętrznych system hospitacji praktyk. Opiekunowie praktyk na ww. uczelni zostali zobowiązani do przeprowadzenia dwóch hospitacji praktyk w semestrze.

WNIOSKI POKONTROLNE

NIK wskazała na potrzebę zapewnienia ściślejszej współpracy jednostek kierujących na praktyki i staże oraz jednostek, w których odbywają się ww. formy wsparcia, a także podjęcia odpowiednich działań przez kontrolowane urzędy administracji publicznej w celu:

- upubliczniania informacji o wolnych miejscach, zasadach i kryteriach przyjęć;
- egzekwowania w każdym przypadku programów praktyk od jednostek kierujących praktykantów;
- dokonywania rzetelnej oceny przebiegu praktyk i staży oraz wskazywania konkretnych umiejętności, zdobytych w ich trakcie przez praktykantów i stażystów;
- umożliwienia studentom odbywania praktyk nieobowiązkowych, np. z wykorzystaniem instytucji praktyk absolwenckich;
- prowadzenia ewaluacji organizowanych w jednostkach praktyk i staży.

Uczelnie powinny podjąć działania mające na celu:
- zapewnienie aktywnego nadzoru ze strony opiekunów nad praktykantami,
- ustanowienie ograniczeń w liczbie studentów obejmowanych opieką,
- wprowadzenie mechanizmów zapewniających przekazywanie programów praktyk,
- prowadzenie ewaluacji praktyk studenckich.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

NIK skierowała dwa zawiadomienia do Prokuratury Rejonowej Kielce-Wschód i Prokuratury Rejonowej w Opatowie (jedno w sprawie, jedno przeciwko osobie zajmującej stanowisko kierownicze), oba z art. 51 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych – udostępnianie lub umożliwianie dostępu do danych osobowych osobom nieupoważnionym. 31 marca 2017 r. Prokuratura Rejonowa w Opatowie wydała postanowienie o umorzeniu postępowania z powodu niepopełnienia czynu.

Kształtowanie cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków

Delegatura w Szczecinie

P/15/101

CEL OGÓLNY

Ustalenie, czy organy samorządu terytorialnego prawidłowo wykonują swoje zadania dotyczące nadzoru nad przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi obejmujące weryfikację planów inwestycyjnych i kalkulacji taryf?

ZAKRES PODMIOTOWY

10 jednostek – pięć urzędów miast w Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu oraz pięć przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych z siedzibą w tych miastach. W informacji wykorzystano również wyniki kontroli skargowej przeprowadzonej przez delegaturę NIK w Szczecinie w urzędach miast Szczecinek, Biały Bór i Borne Sulinowo, Urzędzie Gminy Szczecinek oraz w przedsiębiorstwie wodociągowo-kanalizacyjnym w Szczecinku.

PROBLEM

Od 1989 r. długość sieci wodociągowej w Polsce wzrosła trzykrotnie. W latach 2003-2015 na budowę lub modernizację sieci wodociągowo-kanalizacyjnych oraz oczyszczalni ścieków przeznaczono ok. 90 mld zł. Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gmin. Realizowane jest ono z reguły przez wyspecjalizowane podmioty – przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne powołane jako tzw. „firmy celu publicznego". Rynek ww. usług nie jest rynkiem konkurencyjnym. Ważnym społecznie jest, aby ustalanie cen przez przedsiębiorstwa oparte było na rzetelnej kalkulacji, zweryfikowanej przez organy gminy, z poszanowaniem zasady zapewnienia przedsiębiorstwu jedynie niezbędnych przychodów. Powinny one być ustalone w oparciu o uzasadnione koszty, z uwzględnieniem ochrony interesów odbiorców usług.

SYNTEZA

Nadzór organów samorządu terytorialnego nad kształtowaniem cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, w szczególności związany z pełnieniem funkcji regulatora rynku, nie chronił odbiorców usług przed systematycznym wzrostem cen. Miało to wpływ na przekraczanie poziomu dostępności cenowej usług, co w przypadku kilku gmin wymusiło stosowanie przez nie dopłat do cen. Samorząd nie wykorzystywał skutecznie posiadanych narzędzi regulacyjnych w postaci m.in. prawa do weryfikacji wniosków taryfowych oraz zatwierdzania taryf. Praktyka stosowania obowiązujących rozwiązań prawnych, preferowała ochronę interesów ekonomicznych przedsiębiorstw, podczas gdy zagadnienie dostępności cenowej usług nie było traktowane jako równie istotne.

W objętych kontrolą urzędach nie wypracowano sformalizowanych procedur określających zadania poszczególnych jednostek organizacyjnych w procesie weryfikacji planów rozwoju oraz wniosków taryfowych. W szczególności nie została określona rola komórek odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne i politykę inwestycyjną, dotycząca weryfikacji i opiniowania przedkładanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne projektów planów rozwoju. Decyzje mające wpływ na znaczne wydatki inwestycyjne, a także na stopień obciążenia mieszkańców kosztami funkcjonowania przedsiębiorstw podejmowane były wyłącznie w oparciu o materiały przygotowane przez przedsiębiorstwa, tj. bez badania dokumentów źródłowych.

Nie weryfikowano skutecznie zasadności ujęcia poszczególnych pozycji kosztowych we wnioskach. Wszystkie badane wnioski taryfowe zakładały wzrost cen za dostarczaną wodę i odprowadzane ścieki. Organy stanowiące samorządu terytorialnego, nie uczestniczyły w procesie weryfikacji tych wniosków. Tymczasem niezatwierdzenie 60% taryf spowodowało ich wejście w życie w proponowanej przez przedsiębiorstwa wysokości w terminie 70 dni od złożenia wniosków.

Przedsiębiorstwa osiągały znacznie wyższe zyski z działalności wodociągowo-kanalizacyjnej, niż marża zysku ujęta we wnioskach taryfowych. W latach 2013-2014 osiągnięty wskaźnik zysku do marży zysku ujętej we wnioskach taryfowych przez 5 dużych przedsiębiorstw wyniósł 1,95. Powyższe spowodowane było m.in. niższymi poniesionymi kosztami, niż ich wartość zaplanowana we wnioskach taryfowych lub wzrostem sprzedaży w odniesieniu do planu. Ujęte w planach taryfowych koszty w części były przeszacowywane, bądź wpływy przedsiębiorstwa były niedoszacowane. Obowiązujące przepisy nie przewidują jednak możliwości uwzględnienia w kalkulacjach kolejnych wniosków taryfowych, nadwyżki zysku faktycznie osiągniętego nad zakładanym, ujętym w taryfie danego roku w postaci marży zysku. Z zysków przedsiębiorstw finansowano cele niezwiązane ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i odprowadzaniem ścieków, np. przeznaczano je na dywidendę (35 602,7 tys. zł, tj. 11,7%), a także kwotą 800 tys. zł (tj. 0,3%) wsparto „Fundację Rozwoju Sportu".

WNIOSKI POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o podjęcie działań zmierzających do:

- ustanowienia funkcji zewnętrznego regulatora rynku na poziomie centralnym lub regionalnym (np. na poziomie samorządu województwa), do którego zadań należałaby np. analiza ekonometryczna prowadzona w oparciu o dane uzyskiwane z przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. Miałaby ona na celu ustalanie wieloletnich limitów taryf w układzie regionalnym z uwzględnieniem kategoryzacji gmin. System powinien uwzględniać możliwość czasowych odstępstw – w uzasadnionych przypadkach – od ustalonych limitów. Jednocześnie zatwierdzanie taryf nie musiałoby się odbywać corocznie;
- ustalenia progu dostępności cenowej usług i metodologii jego obliczania, przy jednoczesnym wprowadzeniu mechanizmu dokonywania dopłat do ceny usług, w przypadku przekroczenia limitu obciążenia konsumentów opłatami za usługi (przekroczenia limitu dostępności cenowej);
- uszczegółowienia zasad dotyczących ujmowania we wnioskach taryfowych amortyzacji środków trwałych, których nabycie lub wytworzenie było finansowane bezzwrotnymi środkami uzyskanymi ze źródeł zewnętrznych;
- wprowadzenia ograniczeń w zakresie możliwości przeznaczania zysku osiągniętego przez przedsiębiorstwo z działalności wodociągowo-kanalizacyjnej na cele niezwiązane z tą działalnością.

DE LEGE FERENDA

W celu poprawy funkcjonowania systemu kształtowania cen za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli konieczne jest, aby Minister Infrastruktury i Budownictwa podjął działania zmierzające do:

- wprowadzenia wymogu uwzględniania przez przedsiębiorstwo w przychodach kolejnego roku taryfowego, nadwyżek osiągniętych zysków w stosunku do założeń wniosku taryfowego poprzez dodanie w przepisie § 7 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, ustępu 6 w brzmieniu: „kwotę kosztów, o których mowa w ust. 1-2 pomniejsza się o nadwyżkę zysku osiągniętego w roku obrachunkowym poprzedzającym rok, w którym wprowadzana jest taryfa nad kwotą marży zysku, która została przyjęta przy obliczaniu tej taryfy";
- określenia limitu marży zysku ustalanej we wnioskach taryfowych poprzez wprowadzenie stosownego zapisu w przepisie § 6 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.

Zlecanie usług prawniczych przez jednostki sektora finansów publicznych w województwie dolnośląskim

Delegatura we Wrocławiu

P/15/106

CEL OGÓLNY

Ocena działań jednostek sektora finansów publicznych w województwie dolnośląskim w zakresie wydatkowania środków publicznych na usługi prawnicze. Oceny cząstkowe formułowano w odniesieniu do: przyjętych rozwiązań organizacyjnych w zakresie obsługi prawnej, w tym dotyczących zlecania usług prawniczych podmiotom zewnętrznym; legalności zlecania usług prawniczych podmiotom zewnętrznym, a także celowości, rzetelności i uzasadnienia ekonomicznego w stosunku do rzeczywistych potrzeb jednostek w tym zakresie; prawidłowości realizacji umów na usługi prawnicze.

Celem kontroli była również identyfikacja mechanizmów korupcjogennych i zjawisk korupcyjnych mogących występować przy zlecaniu i realizacji usług prawniczych na rzecz jednostek sektora finansów publicznych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Skontrolowano łącznie 12 jednostek z terenu województwa dolnośląskiego, w tym: Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, a także 11 jednostek samorządu terytorialnego (jst), tj. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego oraz urzędy miast w Lubaniu, Lubinie, Kłodzku i Wrocławiu, urzędy miast i gmin w Bogatyni, Nowogrodźcu, Przemkowie, Radkowie i Siechnicach oraz Urząd Gminy w Czarnym Borze.

PROBLEM

Jednostki sektora finansów publicznych (jsfp) mogą wykonywać samodzielnie zadania publiczne regulowane ustawami i innymi aktami prawnymi lub zlecać ich wykonanie podmiotom zewnętrznym. Wybierając takie rozwiązanie jednostki powinny mieć na uwadze efektywność gospodarowania środkami publicznymi.

W województwie dolnośląskim jsfp do obsługi prawnej zatrudniały zarówno osoby legitymujące się uprawieniami radców prawnych, jak też powierzały tę obsługę zewnętrznym kancelariom prawnym. Niewątpliwie zlecaniu tych usług sprzyjały obowiązujące przepisy ustawy prawo zamówień publicznych (pzp), które umożliwiały w okresie objętym kontrolą udzielanie w szerokim zakresie zamówień na usługi prawnicze w trybie zamówienia z wolnej ręki. Według danych pozyskanych przez NIK, w latach 2010-2014, 195 jednostek samorządu terytorialnego na terenie Dolnego Śląska (w tym 165 gmin oraz 30 powiatów i miast na prawach powiatu) wydatkowało blisko 121 mln zł na obsługę prawną (odpowiednio: 75,9 mln zł oraz 45,1 mln zł). W komórkach prawnych urzędów obsługujących ww. jednostki zatrudniano średniorocznie łącznie 184 pracowników, z których 171 osób (92,9%) posiadało uprawnienia radcy prawnego. Pracownikom tym wypłacono wynagrodzenia w kwocie 57,2 mln zł (47,3% ogółu wydatków na obsługę prawną). Obsługa prawna powierzana była także podmiotom zewnętrznym. Zawarto 1,6 tys. umów na świadczenie usług prawniczych o wartości 63,8 mln zł (52,7% ogółu wydatków na obsługę prawną), a wyłonienie wykonawców nastąpiło zarówno w wyniku przeprowadzonych postępowań w trybie pzp (637 umów na łączną kwotę 39,2 mln zł, tj. 32,4 % ogółu wydatków na obsługę prawną), jak też bez zastosowania tych przepisów – zawarto łącznie w ten sposób 963 umowy na kwotę 24,6 mln zł. Spośród kwoty 39,2 mln zł wydatkowanych w trybie pzp, aż 26,6 mln zł (67,8%) stanowiły umowy zawarte z zastosowaniem przepisów art. 5 i 66 ust. 1 pzp, tj. w wyniku przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki.

SYNTEZA

Z naruszeniem prawa lub zasad należytego zarządzania finansami skontrolowane urzędy wydatkowały niemalże 60% środków finansowych przeznaczonych na zewnętrzne usługi prawnicze. Zastrzeżenia Izby wzbudziły także niektóre z rozwiązań organizacyjnych przyjętych w tych jednostkach w zakresie związanym z obsługą prawną. Wyniki kontroli wykazały m.in. nieprzestrzeganie postanowień ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych dotyczących oceny pracy zawodowej radcy prawnego, poprzez niezasięganie wymaganej opinii radcy prawnego wskazanego przez radę okręgowej izby radców prawnych, a także nieprzeprowadzanie pracowniczej oceny okresowej radców prawnych zatrudnionych w urzędach jst, pomimo obowiązku wynikającego z ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.

Niezgodne z ustawą o radcach prawnych było również umiejscowienie w strukturach organizacyjnych urzędów jst radców prawnych, tj. na stanowiskach lub w komórkach organizacyjnych niepodlegających bezpośrednio kierownikowi organu.

Kontrola wykazała ponadto naruszanie powszechnie obowiązujących przepisów prawnych, w tym postanowień Pzp oraz regulacji wewnętrznych w związku z udzielaniem zamówień publicznych na usługi prawnicze, z których najistotniejsze

dotyczyły: udzielania zamówień publicznych z pominięciem Pzp; nieuzasadnionego podziału zamówienia na części; ustalania wartości szacunkowej zamówień bez należytej staranności; braku kontrasygnaty skarbnika gminy na zawartych umowach, a także opóźnień publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych informacji o udzieleniu zamówienia (w skrajnym przypadku sięgającym ponad cztery lata).

Ujawnione zostały również przypadki nierzetelnej realizacji umów na świadczenie obsługi prawnej, a także niezapewnienia właściwego nadzoru nad ich przebiegiem i rozliczeniem. Część zawartych umów na świadczenie usług prawniczych w sposób niepełny zabezpieczało zarówno interes prawny, jak i ekonomiczny urzędów.

Ponadto NIK zwróciła uwagę, iż w sytuacji powierzania przez jst usług związanych z odzyskiwaniem podatku VAT obowiązujące przepisy Pzp w sposób nieuzasadniony różnicowały sytuację prawników i doradców podatkowych. Wskutek powyższego, tożsame przedmiotowo usługi mogły być zlecane prawnikom z wyłączeniem obowiązku stosowania trybów konkurencyjnych, w przeciwieństwie do powierzenia tych zamówień doradcom podatkowym. Takie rozwiązania prowadziły do bezpodstawnego zróżnicowania dostępu do zamówień publicznych.

Pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, w ocenie NIK, skontrolowane podmioty zapewniły obsługę prawną swoich urzędów i realizowały zadania w oparciu o uzyskane opinie prawne, a także reprezentację przed sądami i innymi organami procesowymi przez osoby legitymujące się stosownymi uprawnieniami.

WNIOSKI POKONTROLNE

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do zarządów województw, prezydentów miast, burmistrzów oraz wójtów NIK wnioskowała o:

- stosowanie do pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach radców prawnych ustawy o pracownikach samorządowych w zakresie nieuregulowanym ustawą o radcach prawnych;
- udzielanie zamówień na usługi prawnicze z uwzględnieniem określonych w 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych zasad należytego zarządzania finansami publicznymi, m.in. poprzez udzielanie tych zamówień zgodnie z przyjętymi regulacjami wewnętrznymi celem zapewnienia efektywnego i gospodarnego dokonywania wydatków publicznych.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie nowelizacji art. 9 ust. 3 ustawy o radcach prawnych, zmierzającej do rozszerzenia możliwości przewidzianej w zdaniu drugim tego przepisu również na organy samorządowe, tj. wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym zarówno w organie państwowym, jak i samorządowym, radca prawny może być zatrudniony także w innej wyodrębnionej komórce lub jednostce organizacyjnej i podlegać jej kierownikowi (wniosek niezrealizowany).

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli skierowała zawiadomienie do prokuratury o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstw z art. 231 i 296 kk.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli przygotowała trzy zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach, wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Lokalizacja wybranych elektrowni wiatrowych w województwie kujawsko-pomorskim

Delegatura w Bydgoszczy

S/15/003

CEL OGÓLNY

Zbadanie przestrzegania ograniczeń związanych z lokalizacją lądowych elektrowni wiatrowych, ze szczególnym uwzględnieniem zasad zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska przyrodniczego i ograniczenia uciążliwości dla okolicznych mieszkańców.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urzędy gmin w Wagańcu i w Lipnie.

PROBLEM

NIK otrzymała sygnały o możliwych nieprawidłowościach przy lokalizacji i budowie elektrowni wiatrowej w miejscowości Huta Głodowska. Istniało prawdopodobieństwo, że są one zlokalizowane zbyt blisko siedzib ludzkich. Z kolei skargi dotyczące elektrowni Park Wiatrowy Waganiec wskazywały na możliwość wydania decyzji lokalizacyjnych z naruszeniem prawa.

SYNTEZA

W ramach kontroli zbadano przestrzeganie w dwóch gminach (Lipno i Waganiec) ograniczeń związanych z lokalizacją lądowych elektrowni wiatrowych, ze szczególnym uwzględnieniem zasad zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska przyrodniczego i ograniczenia uciążliwości dla okolicznych mieszkańców.

Dla skontrolowanych przedsięwzięć, mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, decyzja o warunkach zabudowy prawidłowo była poprzedzana wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. W procesie wydawania decyzji środowiskowej zapewniono uzyskanie wymaganych opinii i uzgodnień, a także sporządzenie przez inwestorów ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko. Przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zapewniono możliwość udziału społeczeństwa w tych postępowaniach.

Przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy skontrolowane gminy uznawały elektrownie wiatrowe za urządzenia infrastruktury technicznej, co było zgodne z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, jednak w ocenie NIK prowadziło do możliwości lokalizacji takich obiektów nawet wśród niskiej, blisko położonej zabudowy mieszkaniowej, nie biorąc pod uwagę sposobu zagospodarowania terenów sąsiednich. Ponadto w Urzędzie Gminy Lipno wystąpiły przypadki niezawiadomienia stron postępowania administracyjnego o zakończeniu postępowania dowodowego i możliwości zapoznania się z dokumentacją oraz sporządzaniu z opóźnieniem postanowień o nałożeniu obowiązku przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko.

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, że żaden z podstawowych dla prowadzenia polityki ochrony środowiska dokumentów strategicznych i programowych obowiązujących na terenie gminy Lipno nie odwoływał się do działań na rzecz rozwoju elektrowni wiatrowych i nie przewidywał możliwości ich lokalizacji na terenie tej gminy. Gmina Lipno od 2008 r. do czerwca 2016 r. nie posiadała gminnego programu ochrony środowiska, mimo istnienia takiego obowiązku. Z kolei gmina Waganiec w latach 2014-2015 nie posiadała gminnego programu ochrony środowiska oraz przez 3 lata nie podejmowała skutecznych działań w celu wyegzekwowania od wykonawcy usunięcia wad prawnych *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* oraz doprowadzenia do jego uchwalenia. Jednocześnie, w związku z tym że w kontrolowanym okresie podmioty zainteresowane inwestycjami w energetykę wiatrową współfinansowały imprezy masowe organizowane w gminie Waganiec, Izba zwróciła uwagę, że zgoda na takie współfinansowanie może stwarzać pole do konfliktu interesów w kontekście bezstronności działania organów gminy.

WNIOSKI POKONTROLNE

Wnioski pokontrolne skierowane do gminy w Lipnie dotyczyły m.in.:

- sporządzenia gminnego programu ochrony środowiska;
- zawiadamiania stron o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawach wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i możliwości zapoznania się z dokumentacją;
- podawania do publicznej wiadomości przed wydaniem decyzji wymagających udziału społeczeństwa, wszystkich informacji określonych przepisami prawa.

Wybrane zagadnienia gospodarki finansowej gminy Starachowice

Delegatura w Kielcach

S/15/008

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości funkcjonowania gminy Starachowice w aspekcie wybranych zagadnień gospodarki finansowej, w szczególności przyznawania dotacji z budżetu gminy dla jednostek spoza sektora finansów publicznych, realizacji projektów unijnych dotyczących placówek oświatowych oraz prawidłowości stanowienia prawa miejscowego i stosownych procedur.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Miasta w Starachowicach.

PROBLEM

Podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych mogą otrzymywać z budżetu jednostek samorządu terytorialnego dotacje na cele publiczne. Ich przyznanie i wydatkowanie określają szczegółowo przepisy ustawy o finansach publicznych. Placówki oświatowe korzystające ze środków unijnych są zobowiązane m.in. do rozliczenia otrzymanych dotacji oraz prawidłowego ewidencjonowania zakupionego sprzętu i wyposażenia. Gminy są odpowiedzialne m.in. za prawidłowy odbiór i zagospodarowanie odpadów ze swojego terenu.

SYNTEZA

Rada Miejska uchwaliła Roczny plan współpracy z organizacjami pozarządowymi. W okresie objętym kontrolą, udzielanie dotacji niepublicznym placówkom oświatowym odbywało się zgodnie z uchwałami Rady w sprawie trybu udzielania i kontroli dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego w zakresie wysokości dotacji, procedury ubiegania się o ich udzielenie, sposobu przekazywania, prawidłowości wykorzystania, jak również zasad ich rozliczania. Prezydent ogłaszał konkursy na dotacje, ale niektóre kryteria ocen zgłaszanych projektów umożliwiały oceny ofert w sposób uznaniowy.

Negatywna ocena dotyczyła zaniechania przez prezydenta sprawowania kontroli gospodarowania odpadami w gminie – prezydent zaniechał sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w tym w szczególności wobec wykonawcy usług odbioru i zagospodarowania odpadów. Rozliczenia z wykonawcą akceptowano na podstawie kart przekazania odpadów, w których nie dokumentowano miejsca pochodzenia odpadów, co powodowało rozbieżności w comiesięcznych raportach a danymi zawartymi w kartach. Nie ustalono również właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy na odbiór odpadów.

WNIOSKI POKONTROLNE

Sformułowane wnioski pokontrolne dotyczyły m.in.:

- prawidłowego ewidencjonowania zakupionych środków trwałych,
- prawidłowego sprawowania nadzoru nad wykonawcami usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych,
- formułowania kryteriów ofert dotyczących przyznawania dotacji w sposób uniemożliwiający ich ocenę w sposób uznaniowy.

Funkcjonowanie inicjatywy JASPERS w Polsce

Delegatura w Krakowie

D/16/503

CEL OGÓLNY

Ocena, czy współpraca z inicjatywą JASPERS przyczyniła się do poprawy jakości wniosków o dofinansowanie, a tym samym lepszego wykorzystania funduszy europejskich w Polsce oraz do wzrostu zdolności administracyjnej Polski rozumianej jako wzrost kompetencji, wiedzy oraz doświadczenia.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Rozwoju, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie, Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, Urząd Miasta Poznania, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego oraz Urząd Miasta Krakowa.

PROBLEM

Inicjatywa JASPERS stanowi program pomocy technicznej, przeznaczony dla państw członkowskich UE oraz Macedonii, Czarnogóry i Serbii. Celem inicjatywy jest wsparcie podmiotów (potencjalnych beneficjentów) przygotowujących projekty ubiegające się o finansowanie z funduszy unijnych. Inicjatywa umożliwia KE, EBI, EBOiR dzielenie się z państwami członkowskimi doświadczeniem w zakresie bardziej efektywnego wykorzystania funduszy europejskich. Potencjalni beneficjenci projektów mogą liczyć na wsparcie na etapie koncepcyjnym, weryfikację dokumentacji projektowej, analizę kwestii problemowych oraz pomoc przy opracowywaniu specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Łączna liczba projektów oraz zadań horyzontalnych objętych wsparciem JASPERS w Polsce wyniosła w latach 2007-2015 odpowiednio 282 i 43. Projekty dotyczyły następujących sektorów: transport – 147 projektów (52,13%) oraz środowisko – 78 projektów (27,66%), energetyka – 16 (5,67%), kultura/turystyka – 17 (6,03%), nauka/B+R – 8 (2,84%), ochrona zdrowia – 2 (0,71%), społeczeństwo informacyjne – 14 (4,96%). Wsparcie JASPERS zostało w: 222 (78,72%) przypadkach zakończone, 30 (10,64%) przypadkach wstrzymane a w pozostałych 30 (10,64%) przypadkach jest kontynuowane.

W okresie 2006-2011 około połowa przedłożonych przez Polskę do KE dużych projektów uzyskała pomoc doradczą JASPERS, w którą było zaangażowanych 56 dużych projektów, 19 mniejszych projektów oraz 19 zadań horyzontalnych. Jednocześnie Polska przedłożyła do KE 62 duże projekty, które nie korzystały z tej pomocy. Zaangażowanie JASPERS w Polsce kształtowało się więc, pominąwszy zadania horyzontalne, na poziomie 55%. Polskie władze chciałyby zaangażować ekspertów tej inicjatywy w większym niż dotychczasowy stopniu w przypadku, gdyby JASPERS dysponował większymi zasobami.

SYNTEZA

Analiza wyników badań kontrolnych wskazuje, że wsparcie doradcze ekspertów JASPERS przyczyniło się do poprawy jakości wniosków o dofinansowanie poszczególnych projektów. Te, które otrzymały wsparcie doradcze JASPERS, miały mniejszą liczbę uwag Komisji Europejskiej oraz były rozpatrywane w krótszym czasie w porównaniu do projektów, w ramach których przygotowywano wnioski bez takiego wsparcia.

W ocenie Ministra Rozwoju oraz kontrolowanych Zarządów Województw Mazowieckiego i Wielkopolskiego współpraca z JASPERS wpłynęła pozytywnie na wzrost zdolności administracyjnej podmiotów wykonujących zadania Instytucji Zarządzającej, rozumianej jako nabycie umiejętności przygotowywania lepszych jakościowo projektów.

Współpraca pomiędzy beneficjentami kontrolowanych projektów a przedstawicielami JASPERS przebiegała prawidłowo oraz zgodnie z oczekiwaniami strony polskiej. Uzyskana pomoc, z wyjątkiem jednego projektu, przyczyniła się do poprawy jakości wniosków aplikacyjnych oraz dokumentacji projektów.

W całym okresie obecności inicjatywy JASPERS w Polsce, władze polskie nie przeprowadzały kompleksowych badań o charakterze ewaluacyjnym, poświęconych inicjatywie JASPERS, których wyniki mogłyby posłużyć ewentualnemu usprawnieniu procesu doradczego. W ocenie NIK punkt wyjścia dla przeprowadzenia tego rodzaju badań powinna stanowić kompletna i aktualna baza projektów oraz zadań horyzontalnych wspieranych przez JASPERS.

WNIOSKI POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli wniosła do Ministra Rozwoju o rozważenie potrzeby zbudowania w Polsce kompletnej bazy projektów i zadań horyzontalnych wpieranych przez JASPERS oraz dokonywanie stałych badań ewaluacyjnych, a także przeprowadzenie oceny dotychczasowego wkładu JASPERS w proces wykorzystania funduszy europejskich w Polsce. Analizy takie mogłyby posłużyć ewentualnemu usprawnieniu współpracy z JASPERS.

Przestrzeganie przez Miasto i Gminę Koniecpol obowiązujących przepisów przy zlecaniu, prowadzeniu i rozliczaniu inwestycji w zakresie sortowania odpadów oraz budowy kotłowni miejskiej

Delegatura w Katowicach

I/16/002

CEL OGÓLNY

Ocena przestrzegania w gminie Koniecpol obowiązkowych przepisów przy zlecaniu, prowadzeniu i rozliczaniu inwestycji w zakresie sortowania odpadów i budowy kotłowni miejskiej.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę prowadzono w Urzędzie Miasta i Gminy w Koniecpolu oraz w Miejskim Przedsiębiorstwie Komunalnym w Koniecpolu sp. z o.o.

PROBLEM

Koniecpol jest gminą miejsko-wiejską w województwie śląskim, powiecie częstochowskim. Na koniec 2016 r. gminę, która zajmuje obszar blisko 147 km^2 zamieszkiwało prawie 10 tys. mieszkańców. W dniu 21 sierpnia 2013 r. Rada Miejska w Koniecpolu podjęła Uchwałę Nr XXXVI/228/13 w sprawie zaciągnięcia pożyczki długoterminowej z budżetu państwa w ramach postępowania naprawczego. Przyjęcie Programu Naprawczego było niezbędne dla ustabilizowania sytuacji finansowej gminy, a narzędziem temu służącym było pozyskanie źródła finansowania zewnętrznego, jakim jest pożyczka z budżetu państwa. Taka sytuacja finansowa gminy była wynikiem zarówno zadłużania się poprzez coroczne zaciąganie kredytów i pożyczek, nierealizowania zamierzonych dochodów budżetowych, jak i ich nieegzekwowania, a także niewystarczająco efektywnego zarządzania finansami gminy, w tym związanych z finansowaniem zadań inwestycyjnych.

SYNTEZA

Przy budowie kotłowni miejskiej w Koniecpolu oraz sortowni odpadów komunalnych wystąpiły liczne nieprawidłowości na wszystkich etapach procesu inwestycyjnego, tj. przygotowania, realizacji i rozliczenia zadań. Nieprawidłowy sposób realizacji badanych inwestycji, spowodował wzrost nieplanowanego poziomu zadłużenia gminy w wyniku budowy kotłowni miejskiej oraz konieczność zwrotu środków pozyskanych z UE w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na dofinansowanie budowy sortowni odpadów komunalnych.

Ponadto rozpoczęcie realizacji budowy kotłowni – zadania, na które gmina nie miała zabezpieczonych wystarczających środków i przekazanie przez burmistrza inwestycji zakładowi budżetowemu oraz nieujawnianie rzeczywistego stanu zadłużenia gminy ponad dopuszczalne granice, a następnie przekształcenie zakładu budżetowego w spółkę komunalną i przeniesienie zadłużenia z gminy na spółkę – świadczy o zastosowaniu ukrytej formy zadłużania gminy Koniecpol.

Budowę kotłowni miejskiej gmina realizowała w wyniku podjęcia się zadania w zakresie produkcji ciepła, tj. zadania niemieszczącego się w katalogu zadań gminy i niemającego charakteru zadania użyteczności publicznej. Inwestycję rozpoczęto, pomimo niezapewnienia jej finansowania w budżecie gminy. Kierownik ZUK, na mocy pełnomocnictwa burmistrza, zaciągnął w imieniu gminy zobowiązanie z tytułu długoterminowego finansowania inwestycji bez wymaganej zgody Rady Miejskiej w Koniecpolu. Zaciągnięcie tego zobowiązania poprzedzone zostało przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przez Urząd Miasta i Gminy w Koniecpolu, jednak nastąpiło bez dokonania rzetelnej analizy ekonomicznej finansowania tego zadania. Przyjęte w umowie na wykonanie zadania oprocentowanie rat kapitałowych było kilkukrotnie większe od oprocentowania ustalonego dla zaciągniętych przez gminę kredytów długoterminowych w tym okresie. Skutkiem realizacji inwestycji było powiększenie długu gminy ponad obowiązujący w tym okresie limit zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego. Sprawozdania budżetowe sporządzano nierzetelnie, nie wykazując zobowiązań powstałych w wyniku podpisania umów na budowę kotłowni, co spowodowało

podjęcie działań naprawczych w z związku z zadłużeniem gminy Koniecpol z co najmniej trzyletnim opóźnieniem. Również dokumentację techniczną i przetargową budowy kotłowni miejskiej przygotowano nierzetelnie. Niezapewnienie właściwego nadzoru nad realizacją inwestycji miało wpływ na nieterminową i niegospodarną realizację zadania. Dopuszczono do zawarcia przez ZUK umowy na roboty dodatkowe z pominięciem przepisów Pzp i zapłaty za roboty faktycznie niewykonane. Dopuszczono również do użytkowania kotłowni przez osiem miesięcy bez zezwolenia na jej użytkowanie oraz bez zezwolenia na eksploatację kotłów wodnych. Odbiór końcowy inwestycji także został dokonany nierzetelnie.

Również budowę stacji segregacji odpadów komunalnych przygotowano nierzetelnie pod względem formalno-prawnym i technicznym. Na etapie przygotowania zadania nie uwzględniono obowiązku uzyskania pozwoleń na budowę i na przetwarzanie odpadów, a także konieczności zapewnienia odpowiedniej infrastruktury dla stacji. Budowę prowadzono bez uzyskania wymaganych pozwoleń, częściowo na nieruchomości niestanowiącej własności gminy. Wydłużenie procesu inwestycyjnego skutkowało nieosiągnięciem w terminie wskaźników rezultatu oraz niezrealizowaniem celu projektu, do czego gmina zobowiązała się, zawierając umowę na dofinansowanie tego projektu ze środków UE. Zamówienia na dostawę i montaż stacji segregacji odpadów udzielono z naruszeniem przepisów Pzp. Powyższe działania doprowadziły do rozwiązania przez Instytucję Zarządzającą RPO WSL umowy o dofinansowanie projektu i podjęcia decyzji o konieczności zwrotu przez gminę środków uzyskanego dofinansowania (w kwocie 1471,5 tys. zł) wraz z odsetkami (w kwocie nie mniejszej niż 730,8 tys. zł). Urząd nierzetelnie przeprowadził rozliczenie inwestycji. Przekazanie stacji do eksploatacji spółce komunalnej oraz zlecenie jej eksploatacji nastąpiło bez zawarcia umowy na korzystanie przez tę spółkę z nieruchomości gminnej oraz z pominięciem wymaganej procedury przetargowej na odbiór i przetwarzanie odpadów komunalnych. Działalność w zakresie przetwarzania odpadów komunalnych od lipca 2013 r. do czerwca 2014 r. prowadzona była przez MPK z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (bez uzyskania wszystkich stosownych zezwoleń).

WNIOSKI POKONTROLNE

Wnioski, przedstawione w wyniku kontroli w Urzędzie Miasta i Gminy w Koniecpolu, dotyczyły:

- zapewnienia prawidłowej ewidencji środków trwałych powstałych w wyniku budowy stacji segregacji odpadów komunalnych, zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości i rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych;
- podjęcia działań, celem zapewnienia prawidłowego nadzoru nad zleconą Spółce działalnością dotyczącą przetwarzania odpadów komunalnych w stacji segregacji tych odpadów, w sposób zgodny z ustawą o odpadach oraz wydanymi zezwoleniami na prowadzenie tej działalności.

Wnioski, przedstawione w wyniku kontroli w Miejskim Przedsiębiorstwie Komunalnym w Koniecpolu, dotyczyły:

- zinwentaryzowania materiałów pozostawionych po zakończeniu budowy kotłowni miejskiej;
- dokonania, w ewidencji majątku MPK, weryfikacji przyjętych przez spółkę środków trwałych (w wyniku zakończenia budowy kotłowni) i dokonanie stosownych korekt amortyzacji tych składników majątkowych, a także sprawozdań finansowych spółki;
- uzyskania zezwolenia na przetwarzanie odpadów w stacji segregacji.

Zapewnienie przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ochrony zbiorowych interesów konsumentów w zakresie reklamy suplementów diety

Delegatura w Łodzi

I/16/002

CEL OGÓLNY

Ocena działań Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na rzecz ochrony zbiorowych interesów konsumentów związanych z reklamą suplementów diety.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

PROBLEM

W prowadzonym przez Głównego Inspektora Sanitarnego rejestrze produktów objętych obowiązkiem powiadomienia o pierwszym wprowadzeniu do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od 2007 r. wpisano łącznie ponad 25 tys. produktów zakwalifikowanych przez wprowadzających do obrotu jako suplement diety. Obserwacja rynku

konsumenckiego pokazuje, że wpływ reklamy suplementów diety na wybory dokonywane przez konsumentów jest ogromny. Wynika to przede wszystkim z jej siły oddziaływania na decyzje konsumenckie. Reklama przedstawia bowiem towar lub usługę w korzystnym świetle poprzez posłużenie się superlatywami. Oglądając spoty reklamowe, widać wyraźnie, że reklamodawcy posługują się różnorodnymi technikami w celu skłonienia do zakupu reklamowanego towaru. Z punktu widzenia interesów konsumentów, potencjalnych nabywców reklamowanych towarów oraz interesów konkurencyjnych producentów niezbędne staje się zapewnienie uczciwości reklamy. W związku z tym, że szerokie wykorzystanie reklamy w działalności gospodarczej pozwala szybko dotrzeć do nieograniczonego kręgu odbiorców, pojawia się także potencjalne zagrożenie stosowania reklamy wprowadzającej konsumentów w błąd, która może być czynem nieuczciwej konkurencji. Monitoring reklam suplementów diety budzi wątpliwości co do ich rzetelności, zarówno w zakresie treści, jak i formy samego przekazu reklamowego. Problem naruszania zbiorowych interesów konsumentów przez nieuczciwą reklamę suplementów diety został dostrzeżony przez organy państwa dopiero w końcu 2015 r. Jednakże nadzór sprawowany przez GIS i UOKiK jest niewystarczający oraz nieefektywny. Ostatnia ingerencja Prezesa UOKiK w reklamę suplementu diety zakończona wydaniem decyzji miała miejsce w 2011 r. Prezes UOKiK uznał za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów działania polegające na wskazywaniu, że osoba rekomendująca suplement diety w reklamie telewizyjnej posiada tytuł naukowy profesora i równocześnie jest ekspertem do spraw kondycji serca, podczas gdy w rzeczywistości osoba ta nie posiadała tego tytułu i wykształcenia. Stanowiło to reklamę wprowadzającą w błąd.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, iż w latach 2014-2016 (I kwartał) Prezes UOKiK nie podejmował wystarczających działań w zakresie ochrony zbiorowych interesów konsumentów dotyczących reklam suplementów diety. Wszczęte w tym zakresie postępowania stanowiły jedynie 0,6% wszystkich prowadzonych w okresie objętym kontrolą przed Prezesem UOKiK postępowań wyjaśniających oraz w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W swojej działalności Prezes UOKiK stosował praktykę kierowania otrzymywanych zawiadomień o podejrzeniu naruszenia zbiorowych interesów konsumentów odnoszących się do reklamy suplementów diety do innych organów administracji. W okresie objętym kontrolą z 15 takich zawiadomień – 12 przekazał do innych podmiotów uznając, że dotyczą obszarów, które na podstawie przepisów sektorowych o charakterze lex specialis, należą do kompetencji wyspecjalizowanych organów. Od września 2015 r. Prezes UOKiK podjął intensywniejsze działania w zakresie zwalczania nieuczciwej reklamy i prezentacji suplementów diety, jednak działania te traktował jedynie jako „punktowe wsparcie" dla innych organów. W ocenie NIK, Prezes UOKiK może przekazywać innym organom zawiadomienia o podejrzeniu naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, ale z uwagi na swoje uprawnienia powinien badać, czy nie doszło do naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. Przepisy prawa nie wykluczają bowiem możliwości podejmowania równoległych działań, tj. przez Prezesa UOKiK oraz inne organy, jak np. Głównego Inspektora Sanitarnego. Nawet jeżeli w ocenie Prezesa UOKiK pełni on funkcję wspierającą, to nie oznacza, że nie powinien także samodzielnie podjąć działań zmierzających do wyjaśnienia, czy praktyka przedsiębiorcy nosiła znamiona naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. NIK zwróciła uwagę na wydłużony okres trwania postępowań wyjaśniających w sprawie stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Trzy z siedmiu badanych trwały ponad 9, 8 i 5 miesięcy, co było sprzeczne z uregulowaniami zawartymi w art. 48 ust. 4 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.

WNIOSKI POKONTROLNE

Wnioski pokontrolne sformułowane przez NIK dotyczyły m.in.:

- usprawnienia procesu postępowania wyjaśniającego, który zapewniłby zakończenie postępowań zgodnie z zapisem art. 48 ust. 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, co leży w zbiorowym interesie konsumentów;
- podejmowania na szerszą skalę przez Prezesa UOKiK postępowań na podstawie składanych zawiadomień o podejrzeniu naruszenia zbiorowych interesów konsumentów odnoszących się do reklamy suplementów diety, niezależnie od kierowania tego rodzaju spraw także do innych wyspecjalizowanych organów.

Wykorzystanie monitoringu wizyjnego w szkołach i jego wpływ na bezpieczeństwo uczniów

Delegatura w Lublinie

P/16/076

CEL OGÓLNY

Ocena wpływu szkolnych systemów monitoringu wizyjnego na poprawę bezpieczeństwa uczniów.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 42 jednostki, z tego 14 jednostek samorządu terytorialnego (13 urzędów miast i jeden urząd gminy) oraz 28 szkół publicznych prowadzonych przez te jst (w tym 12 szkół podstawowych, 12 gimnazjów oraz cztery zespoły szkół).

PROBLEM

W Polsce działa ponad 21 tys. szkół podstawowych i gimnazjów, do których uczęszcza ponad 3,4 mln dzieci. Zarówno szkoły, jak i osoby przebywające na ich terenie narażone są na zagrożenia wewnętrzne, jak i pochodzące z zewnątrz szkoły. Zagrożenia zewnętrzne mogą pochodzić np. ze strony wandali, złodziei czy włamywaczy. Z kolei zagrożenia wewnętrzne pochodzą od samych uczniów czy pracowników szkół. W literaturze naukowej wskazuje się na eskalację agresji i przemocy w polskich placówkach szkolnych wszystkich trzech poziomów. Wśród przyczyn takich zachowań wskazuje się na słabo rozwiniętą samokontrolę emocji, przemoc domową, zażywanie narkotyków, brak reguł zachowania w relacjach z osobami najbliższymi. W praktyce konieczne jest uwzględnianie zarówno zagrożeń zewnętrznych, jak i wewnętrznych.

Zapewnienie uczniom bezpieczeństwa w szkole to jeden z najważniejszych obowiązków dyrektorów, nauczycieli oraz organów prowadzących. W tym celu tworzą oni systemy bezpieczeństwa szkoły, na które składają się rozwiązania organizacyjne, zabezpieczenia, rozwiązania techniczne, przedsięwzięcia profilaktyczno-wychowawcze. Od kilkunastu lat do polskich szkół wprowadzany jest szkolny system monitoringu wizyjnego jako element systemu bezpieczeństwa. System ten najczęściej umożliwia obserwację w czasie rzeczywistym miejsc dozorowanych oraz zapisywanie obrazów celem ich późniejszego odtworzenia. Przedmiotem dyskusji publicznej jest zasadność i dopuszczalność prowadzenia przez szkoły tych systemów, ze względu na ingerencje w dobra osobiste, których ograniczenie może nastąpić wyłącznie w drodze ustawy z uzasadnionych przyczyn. Prowadzenia systemu monitoringu przez szkoły dotychczas nie regulują przepisy żadnych ustaw. Zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich, jak Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych w swoich artykułach oraz pismach kierowanych do poszczególnych ministrów wskazali na brak podstawy prawnej dla instalowania kamer w szkołach. Natomiast Rzecznik Praw Dziecka, Związek Nauczycielstwa Polskiego, Zakład Kryminologii Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk wskazywali na wątpliwą skuteczność szkolnych systemów monitoringu wizyjnego w realizacji postawionych im celów oraz na potrzebę radzenia sobie z problemami zapewniania bezpieczeństwa za pomocą innych sposobów, mniej ingerujących w prywatność osób.

SYNTEZA

Skontrolowane szkoły nie w pełni wykorzystywały funkcję interwencyjną monitoringu, gdyż większość z nich nie zapewniło obserwacji obrazu z kamer w czasie, gdy ryzyko wystąpienia zdarzeń było największe, tj. podczas przerw lekcyjnych. Wykorzystywano głównie funkcję prewencyjną i trudną do zastąpienia innymi metodami funkcję dowodową systemu. W części szkół funkcja dowodowa systemu była ograniczona ze względu na niską jakość obrazu z kamer, która nie pozwalała na ustalenie przebiegu zdarzeń i identyfikację sprawców. Procedury określające zasady korzystania z monitoringu, przechowywania i udostępniania nagrań posiadało 12 spośród 28 kontrolowanych szkół, a znajomość zasad funkcjonowania szkolnego systemu monitoringu w kontrolowanych szkołach potwierdziło niespełna 40% uczniów oraz 74% nauczycieli.

W okresie 2010-2015 miało miejsce około 1 tys. zdarzeń, do wyjaśnienia których szkoły wykorzystały system monitoringu. Wykorzystanie monitoringu w badanych szkołach wpłynęło na ograniczenie występowania niepożądanych zdarzeń, szczególnie dotyczących mienia. Wpływ monitoringu na bezpieczeństwo pozytywnie ocenili zarówno dyrektorzy szkół, nauczyciele, jak również sami uczniowie.

Dyrektorzy szkół nie zrealizowali obowiązku zgłoszenia GIODO w celu rejestracji zbioru danych osobowych z monitoringu wizyjnego przed jego uruchomieniem. Spośród 18 szkół, które miały taki obowiązek, jedynie trzy dokonały takiego zgłoszenia przed rozpoczęciem kontroli NIK (w trakcie kontroli takiego zgłoszenia dokonało 13 szkół). Jako przyczynę niewykonania obowiązku zgłoszenia do rejestracji, dyrektorzy wskazywali brak jasnych przepisów nakazujących traktować zbiór z monitoringu wizyjnego, jako zbiór danych osobowych, do którego stosuje się przepisy ustawy o ochronie danych osobowych.

Organy prowadzące szkoły, pomimo ciążącej na nich bezpośredniej odpowiedzialności za bezpieczeństwo w szkołach, cały ciężar z tym związany powierzyły dyrektorom tych jednostek. Nie podejmowały one żadnych działań w kierunku pozyskania bieżącej wiedzy o stanie bezpieczeństwa w prowadzonych szkołach, jak również o stosowanych w szkołach elementach systemu bezpieczeństwa. Brak takiej wiedzy, utrudniał im sprawowanie nad nimi skutecznego nadzoru w sferze bezpieczeństwa oraz podejmowanie adekwatnych działań w tym obszarze. Organy prowadzące nie zapewniły należytego nadzoru nad wykorzystaniem monitoringu, nie weryfikowały wydajności systemów monitoringu w realizacji ich funkcji, a także prawidłowości gromadzenia i zabezpieczenia nagrań.

WNIOSKI POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Edukacji Narodowej o wypracowanie standardów i dobrych praktyk funkcjonowania szkolnych systemów monitoringu wspomagających szkoły i organy je prowadzące w projektowaniu i optymalnym wykorzystywaniu dozoru wizyjnego, jako elementu systemu bezpieczeństwa szkoły.

NIK skierowała wnioski pokontrolne do dyrektorów szkół o:
- uwzględnienie systemów monitoringu wizyjnego w odpowiednim zakresie w kluczowych dokumentach szkoły, tj. w statucie, programie wychowawczym oraz w procedurach regulujących sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych;
- rozważenie zapewnienia bieżącej obserwacji obrazu z kamer, przynajmniej w czasie przerw lekcyjnych, kiedy ryzyko wystąpienia niepożądanego zdarzenia jest najwyższe;
- weryfikację rozmieszczenia kamer pod kątem poszanowania prywatności i intymności uczniów, nauczycieli i pozostałych pracowników szkoły;
- zapewnienie udziału uczniów, nauczycieli i rodziców w rozmieszczaniu kamer monitoringu wizyjnego w szkole oraz informowanie o jego skuteczności;
- dokonywanie okresowych ocen skuteczności monitoringu wizyjnego w zakresie realizacji funkcji interwencyjnej, dowodowej i funkcji prewencyjnej;
- wprowadzenie jasnych zasad przechowywania nagrań oraz procedury ich udostępniania.

NIK skierowała wnioski pokontrolne do organów prowadzących szkoły o:
- monitorowanie, w ramach nadzoru, stanu bezpieczeństwa w poszczególnych szkołach;
- przeprowadzanie okresowych ewaluacji wypełniania przez szkolne systemy monitoringu funkcji interwencyjnej, dowodowej i funkcji prewencyjnej;
- przeprowadzanie okresowych kontroli prawidłowości funkcjonowania systemu monitoringu oraz wywiązywania się szkół z przepisów ustawy o ochronie danych osobowych;
- rozważenie usystematyzowania i ujednolicenia sposobu działania monitoringu wizyjnego w prowadzonych szkołach, zmierzające do wypracowania standardów obsługi i korzystania z monitoringu, a także zasad dostępu do rejestratorów oraz konserwacji urządzeń.

DE LEGE FERENDA

Aktualny pozostaje wniosek Najwyższej Izby Kontroli sformułowany po kontroli *Funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego z kwietnia 2014 r.* o podjęcie przez Radę Ministrów inicjatywy legislacyjnej celem uregulowania w ustawie zasad i warunków prowadzenia obserwacji i rejestracji obrazu zdarzeń w miejscach publicznych. 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.

Funkcjonowanie gospodarki ściekowej w gminach regionu Wielkich Jezior Mazurskich

Delegatura w Olsztynie

P/16/080

CEL OGÓLNY

Ocena wpływu przyjętych rozwiązań z zakresu gospodarki ściekowej, na ochronę jakości wód Wielkich Jezior Mazurskich.

ZAKRES PODMIOTOWY

Gminy: Giżycko, Mikołajki, Miłki, Pisz, Pozezdrze, Ruciane-Nida, Ryn i Węgorzewo położone bezpośrednio w rejonie Wielkich Jezior Mazurskich, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie oraz Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie.

PROBLEM

Region Wielkich Jezior Mazurskich jest jednym z najbardziej cennych przyrodniczo regionów Polski i z tego względu ok. 50% jego powierzchni objęte zostało krajowymi formami ochrony przyrody (parki krajobrazowe, rezerwaty, obszary chronionego krajobrazu) oraz ochroną w ramach programu Natura 2000.

Ekosystem wodny Wielkich Jezior Mazurskich podlegał silnej degradacji, m.in. ze względu na zaniedbania w budowie infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej, a także sposób prowadzenia gospodarki rolnej, opartej na intensywnym nawożeniu pól. W wyniku budowy kanalizacji sanitarnych i oczyszczalni ścieków, w ostatnich kilkudziesięciu latach niewątpliwie uległa zmniejszeniu ilość szkodliwych substancji odprowadzanych do wód. Jednakże, przy stałym i dynamicznym rozwoju turystyki, nadal jednym z największych wyzwań dla władz lokalnych jest odpowiednie zorganizowanie gospodarki ściekowej, w celu ograniczenia negatywnego oddziaływania na jakość wód WJM.

W latach 2007-2013 w gminach tego regionu realizowany był, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury 2007-2013, program pn. *Rozbudowa i modernizacja infrastruktury wodno-ściekowej w Regionie Wielkich Jezior Mazurskich – MASTERPLAN dla Wielkich Jezior Mazurskich*, w ramach którego znacznie rozbudowano infrastrukturę wodociągowo-kanalizacyjną i zmodernizowano oczyszczalnie ścieków.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działania podejmowane w gminach regionu Wielkich Jezior Mazurskich w zakresie gospodarki ściekowej nie gwarantują dostatecznej ochrony jakości wód tego regionu. Spowodowane jest to głównie nieskutecznym nadzorem nad odprowadzaniem nieczystości ze zbiorników bezodpływowych, a także wieloletnimi zaniedbaniami gmin w zakresie gospodarki ściekami pochodzącymi z wód opadowych i roztopowych.

Na terenie badanych ośmiu gmin w 369 nieruchomościach, które miały techniczne możliwości podłączenia do sieci kanalizacyjnej, nadal użytkowano bezodpływowe zbiorniki na ścieki. Wójtowie i burmistrzowie, pomimo poniesienia przez gminy znacznych nakładów na rozbudowę i modernizację zbiorczych systemów kanalizacji sanitarnej nie egzekwowali realizacji obowiązku przyłączenia tych nieruchomości do wybudowanych sieci.

Gminy nieskutecznie nadzorowały wykonywanie przez właścicieli nieruchomości obowiązku opróżniania zbiorników bezodpływowych. Ścieki z wielu nieskanalizowanych gospodarstw domowych nie trafiały do oczyszczalni. Nie sprawowano nadzoru nad funkcjonowaniem przydomowych oczyszczalni ścieków, w żadnej gminie nie sprawdzano bowiem częstotliwości i sposobu usuwania z nich osadów ściekowych. Niedostateczny był również nadzór gmin nad prawidłowością świadczenia przez przedsiębiorców usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Na ekosystem wodny jezior mazurskich negatywnie oddziałują także ścieki pochodzące z wód opadowych i roztopowych. Gminy nie miały pełnego rozeznania co do znajdującej się na ich terenach sieci kanalizacji deszczowej, powierzchni utwardzonych – dróg, placów, parkingów, z terenu których pochodziły te ścieki. W żadnej z objętych kontrolą gmin tego

problemu nie rozwiązano w dostatecznym stopniu, skutkiem czego w wielu przypadkach ścieki te odprowadzane były do wód bez uprzedniego ich podczyszczenia.

Zdaniem NIK, gminy powinny opracować dokumenty dotyczące polityki środowiskowej (gminne programy ochrony środowiska) oraz doprecyzować w przepisach prawa miejscowego zasady korzystania ze środowiska uwzględniające specyfikę regionu WJM. Powinny też zwiększyć nadzór i kontrolę nad gminnymi przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi oraz przedsiębiorcami świadczącymi usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, a także egzekwować wykonywanie przez właścicieli nieruchomości ustawowych obowiązków w zakresie przyłączenia nieruchomości do kanalizacji sanitarnej oraz zgodnego z prawem opróżniania zbiorników bezodpływowych lub zbiorników z osadami ściekowymi z przydomowych oczyszczalni ścieków. Zaniechania gmin w ww. zakresie sprzyjają nielegalnemu wprowadzaniu ścieków do środowiska, np. przez nieszczelne zbiorniki.

Zaledwie dwie gminy – Mikołajki i Miłki – dysponowały danymi dotyczącymi zmian jakości wód jezior, do których odprowadzane były oczyszczone ścieki. Również WIOŚ nie dysponował danymi umożliwiającymi określenie tendencji w tym zakresie. Realizował wprawdzie *Program państwowego monitoringu środowiska województwa warmińsko-mazurskiego*, w tym na obszarze Wielkich Jezior, jednak jego wyniki mogą być podstawą do dokonania stosownych ocen dopiero po zakończeniu cyklu zaplanowanych badań, po 2021 r. W związku z tym, obecnie nie można ocenić wpływu podjętych działań z zakresu gospodarki ściekowej na jakość wód.

WNIOSKI POKONTROLNE

Do wójtów/burmistrzów wnioskowano m.in. o:
- opracowanie gminnych programów ochrony środowiska;
- wydanie w uzasadnionych przypadkach decyzji nakazujących właścicielom nieruchomości przyłączenie się do istniejącej sieci kanalizacyjnej;
- prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków;
- przeprowadzanie kontroli częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych z przydomowych oczyszczalni;
- wzmocnienie nadzoru sprawowanego nad gminnymi spółkami wodno-kanalizacyjnymi oraz nadzoru nad przedsiębiorcami prowadzącymi działalność gospodarczą w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz wywiązywania się z obowiązków określonych w wydanych przez wójtów/burmistrzów zezwoleniach na prowadzenie przedmiotowej działalności.

Do Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska wnioskowano o terminowe prowadzenie postępowań administracyjnych oraz rzetelne wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych w przypadkach naruszeń warunków pozwoleń wodnoprawnych.

Wykonywanie przez gminy obowiązku dowożenia dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół

Delegatura w Poznaniu

P/16/086

CEL OGÓLNY

Sprawdzenie, czy podejmowane przez gminy działania zapewniły bezpieczne i sprawne dowożenie dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół.

ZAKRES PODMIOTOWY

30 gmin sześciu województw: kujawsko-pomorskiego, małopolskiego, podlaskiego, pomorskiego, wielkopolskiego oraz zachodniopomorskiego.

PROBLEM

Zgodnie z ustawą o systemie oświaty droga dziecka pięcioletniego z domu do najbliższego publicznego przedszkola i oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej nie powinna przekraczać 3 km. Jeśli przekracza ona 3 km, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka lub zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna środkami komunikacji publicznej, gdy dowożenie zapewniają rodzice. Gmina ma obowiązek zapewnić dowóz do najbliższego przedszkola, niekoniecznie położonego na terenie tej samej gminy.

W przypadku realizacji obowiązku szkolnego zgodnie z ustawą o systemie oświaty sieć publicznych szkół powinna być zorganizowana w ten sposób, aby droga dziecka z domu do szkoły nie przekraczała: 3 km – w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych; 4 km – w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów. W przypadku, gdy droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka przekracza te odległości, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka albo zwrot kosztów przejazdu dziecka środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice, a do ukończenia przez dziecko 7 lat – także zwrot kosztów przejazdu opiekuna dziecka środkami komunikacji publicznej.

Gmina może także zorganizować bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu także wtedy, gdy nie ma takiego obowiązku – tj. gdy odległość od domu dziecka do przedszkola i szkoły jest mniejsza niż wskazana w ustawie.

SYNTEZA

Przewóz uczniów na terenie większości skontrolowanych gmin był wykonywany w sposób niegwarantujący dostatecznego bezpieczeństwa. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła dysponowanie wystarczającą liczbą autobusów wraz z towarzyszącymi opiekunami, a także zapewnienie opieki świetlicowej dla oczekujących na transport dzieci. Stwierdzono jednak, że ze względów ekonomicznych samorządy bagatelizowały sprawy bezpieczeństwa. W 24 na 30 skontrolowanych gmin kryteria wyboru wykonawców przewozów dzieci i uczniów sprowadzały się wyłącznie do najniższej ceny. W konsekwencji, w co trzeciej kontrolowanej gminie, stan techniczny pojazdów, z których korzystały dzieci nie spełniał wymogów określonych przepisami prawa, a w skrajnych przypadkach stwarzał realne zagrożenie dla życia i zdrowia pasażerów oraz dla innych uczestników ruchu drogowego. Jedynie w ośmiu spośród 30 skontrolowanych gmin i to tylko na części z tras, do dowożenia dzieci i uczniów używano pojazdów spełniających warunki techniczne i posiadających wyposażenie przewidziane dla autobusów szkolnych, które wyróżnia pomarańczowy kolor nadwozia.

W wyniku kontroli stwierdzono, że gminy powszechnie rezygnowały z dowożenia dzieci i uczniów specjalnie do tego przystosowanymi autobusami szkolnymi. W większości przypadków przewozy realizowano – w formie transportu osób na liniach regularnych bądź regularnych specjalnych – pojazdami, które spełniały ogólne warunki techniczne dla autobusów. Praktyka taka była zgodna z przepisami prawa, jednak nie zapewniła maksymalnego bezpieczeństwa przewożonym dzieciom i uczniom. Nie uwzględniano bowiem wymogu wykonywania przewozów pojazdami o cechach technicznych i jakościowych choćby zbliżonych do przewidzianych dla autobusów szkolnych. Ponadto blisko połowa przystanków nie była prawidłowo oznakowana. Brak było zatwierdzonej organizacji ruchu dla odcinków dróg, gdzie do autobusów wsiadali i wysiadali uczniowie. Tylko nieliczne przystanki posiadały odpowiednie zatoki oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu.

Większość wójtów i burmistrzów nie wykonywała obowiązków nadzorczych, w tym kontroli przewoźników oraz nie zwracała się o sprawdzenie stanu technicznego pojazdów do Policji czy Inspekcji Transportu Drogowego. Tymczasem, wykonujący takie kontrole na zlecenie NIK, inspektorzy ITD w co trzeciej z kontrolowanych gmin zatrzymali dowody rejestracyjne autobusów, które nie nadawały się z przyczyn technicznych do poruszania się po drogach lub takich, które nie miały aktualnych badań technicznych.

WNIOSKI POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski pokontrolne do:

- Komendanta Głównego Policji oraz Głównego Inspektora Transportu Drogowego o zainicjowanie systemowego kontrolowania autobusów przewożących dzieci i uczniów do szkół i przedszkoli, w celu wyeliminowania z ruchu drogowego pojazdów niesprawnych technicznie.
- Organów wykonawczych gmin organizujących bezpłatne dowożenie dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół o:
  - określenie (np. w treści umowy ramowej o świadczenie usług przewożenia dzieci i uczniów) jednolitych, minimalnych warunków technicznych i wyposażenia autobusów, którymi dowożone będą dzieci i uczniowie, bez względu na rodzaj realizowanych przy tym przewozów (szkolne, regularne, regularne specjalne);
  - zapewnianie w umowach z wykonawcami tych usług prawa gminy do kontrolowania sposobu ich wykonywania zarówno podczas samego przewożenia dzieci i uczniów jak i w siedzibie wykonawcy;
  - konsekwentne realizowanie uprawnień nadzorczych i kontrolnych wynikających z umów zawartych z wykonawcami usług dowożenia dzieci i uczniów.
- Starostów o wzmocnienie nadzoru nad stacjami kontroli pojazdów przeprowadzającymi badania stanu technicznego autobusów, w szczególności wykorzystywanych do przewozu dzieci i uczniów.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli skierowała do ministra właściwego do spraw transportu wniosek o rozważenie wprowadzenia do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia, wymogów dla autobusów (także różnych od autobusów szkolnych), którymi w ramach zorganizowanego dowozu do szkół i przedszkoli przewożone są dzieci i uczniowie, w stopniu maksymalnie zbliżonym do tych jakie stawiane są autobusom szkolnym. Wniosek nie został zrealizowany.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami skierowano do Komendanta Powiatowego Policji w Ostrowie Wlkp. zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia wykroczenia z art. 85 §1 kodeksu wykroczeń.

Zarządzanie cmentarzami komunalnymi

Delegatura w Poznaniu

P/16/087

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości wywiązywania się przez gminy z realizacji zadania własnego polegającego na zarządzaniu i utrzymaniu cmentarzy komunalnych.

ZAKRES PODMIOTOWY

24 urzędy gmin oraz osiem spółek gminnych, sześć samorządowych zakładów budżetowych, dwie jednostki budżetowe oraz dwóch przedsiębiorców, którym organy gmin przekazały zadania związane z utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzy komunalnych.

PROBLEM

Prowadzenie cmentarzy komunalnych jest zadaniem własnym gminy. Utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Samorządy są zobowiązane do zapewnienia prawidłowego stanu sanitarnego i technicznego cmentarzy oraz do finansowania wydatków na ich utrzymanie. Gminy same decydują o wysokości stawek opłat za miejsce pochówku na cmentarzach komunalnych. Wpływy z opłat za usługi cmentarne stanowią dochód własny gminy. W praktyce, najczęściej obowiązki zarządcy i administratora wykonują spółki gminne lub samorządowe zakłady budżetowe, znacznie rzadziej przedsiębiorcy wybrani w trybie zamówień publicznych. Powierzenie zadań podmiotom zewnętrznym nie zwalnia organów gmin z obowiązku nadzoru i kontroli. Zgodnie z przepisami, realizując zadanie własne jednostki gminne mogą wykonywać wyłącznie usługi o charakterze komunalnym (utrzymanie na cmentarzu ładu i porządku, urządzenie cmentarza według planu zagospodarowania, nadzór nad korzystaniem z cmentarza, w tym zakładaniem grobów, pochówkiem i ekshumacją, udostępnienie urządzeń cmentarza). Zaś usługi pogrzebowe wykraczają poza zakres zadań użyteczności publicznej i mogą wykonywać je podmioty uczestniczące w powszechnym obrocie gospodarczym (tzw. zakłady pogrzebowe).

Od 1959 r. podstawowym aktem prawnym regulującym prowadzenie cmentarzy jest ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Zgodnie z ustawą, cmentarze komunalne zakłada się w zasadzie na terenie każdej gminy. W miejscowościach, w których nie ma cmentarzy komunalnych, zarząd cmentarza wyznaniowego jest obowiązany umożliwić pochowanie na tym cmentarzu, bez jakiejkolwiek dyskryminacji, osób zmarłych innego wyznania lub niewierzących.

Z łącznej liczby 15,5 tys. obiektów cmentarnych w Polsce, około 1800 to cmentarze komunalne.

SYNTEZA

Organy wykonawcze gmin nie wywiązywały się prawidłowo z realizacji zadania własnego polegającego na zarządzaniu cmentarzami komunalnymi. Poza kilkoma wyjątkami, NIK pozytywnie oceniła stan sanitarny i techniczny cmentarzy oraz zapewnienie miejsc pochówku.

Sprawy związane z prowadzeniem cmentarzy komunalnych były w wielu gminach marginalizowane, co było główną przyczyną nieprawidłowości. Organy gmin nie podejmowały działań lub nie wykorzystywały wszystkich możliwości dla zapewnienia prawidłowej realizacji zadania, a ustawowe kompetencje organów gmin były wykonywane najczęściej poza urzędem gminy przez komunalne jednostki organizacyjne lub rzadziej przez prywatnych przedsiębiorców. W dwóch spośród 24 skontrolowanych gmin, od wielu lat wszystkie czynności związane z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych, na własny rachunek bezumownie wykonywały odpowiednio osoba duchowna oraz osoba fizyczna. W ponad

37,5% gmin, wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast pozbawili się wpływu na ustalenie zasad korzystania z cmentarzy oraz wysokość opłat cmentarnych, o których decydowały nieuprawnione do tego podmioty, które kierowały się często rachunkiem ekonomicznym, a nie zasadą powszechnej dostępności usług komunalnych. Jednocześnie brak uregulowań prawnych co do zakresu rzeczowego opłat cmentarnych znacząco utrudniał rzetelne ich kalkulowanie i sprzyjał uznaniowości przy ustalaniu katalogu w cennikach gmin. Z uwagi na niejednorodny sposób kalkulacji opłat stwierdzono znaczące różnice kwotowe ustalonych opłat cmentarnych.

Organy wykonawcze sześciu gmin nie dochodziły od spółek komunalnych i zakładu budżetowego rozliczania wpływów pochodzących z opłat za miejsca pochówku, stanowiących dochód gminy. Zaś organy wykonawcze siedmiu gmin akceptowały prowadzenie przez spółki gminne i gminne jednostki organizacyjne działalności komercyjnej polegającej na świadczeniu usług pogrzebowych wykraczających poza zakres zadań o charakterze użyteczności publicznej.

Prezydenci dwóch miast zarządzali utworzonymi w ostatnich latach cmentarzami, które ze względu na brak miejskich terenów spełniających określone warunki, wybudowano poza ich granicami administracyjnymi. Takie rozwiązanie było niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa, które ograniczają lokalizację cmentarza i zarządzanie nim wyłącznie do obszaru własnej gminy.

Kontrola ujawniła brak rozwiązań systemowych, umożliwiających samorządom utrzymanie lub likwidację starych, nieużytkowanych cmentarzy zabytkowych. Zastrzeżenia NIK dotyczyły również sposobu prowadzenia dokumentacji cmentarnej, gdyż była ona niekompletna i nie spełniała wymogów określonych w obowiązujących przepisach prawa. W dwóch gminach brak było takiej dokumentacji.

Należy podkreślić, że podstawowym aktem prawnym pozostaje ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych z 1959 r. W wyniku kontroli stwierdzono, że przepisy te nie spełniają swojej funkcji oraz nie są dostosowane do czasów współczesnych.

WNIOSKI POKONTROLNE

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o podjęcie działań mających m.in. na celu:

- wprowadzenie do ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych katalogu opłat, jakie mogą być ustalane przez właściwe organy gmin w związku z realizacją usług cmentarnych. W tym celu niezbędne byłoby również wprowadzenie do ustawy i zdefiniowanie pojęcia „usługi cmentarne" i wyraźne odróżnienie ich od pojęcia „usługi pogrzebowe";
- zmianę przepisów ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych polegającą na wprowadzeniu systemowych rozwiązań zapewniających skuteczną ochronę i utrzymanie starych cmentarzy o walorach zabytkowych oraz uproszczenie procedury zamykania starych, zaniedbanych cmentarzy, które nie posiadają szczególnych walorów historycznych.

Realizacja zadań Państwowej Straży Łowieckiej i Państwowej Straży Rybackiej w województwie dolnośląskim

Delegatura we Wrocławiu

P/16/097

CEL OGÓLNY

Dokonanie oceny, czy Państwowe Straże – Łowiecka i Rybacka (PSŁ i PSR) w województwie dolnośląskim – prawidłowo realizowały przypisane im zadania. Cele cząstkowe kontroli obejmowały zbadanie: czy organizacja straży, stan zatrudnienia i poziom finansowania były adekwatne do realizowanych zadań, a koszty działalności ponoszone były zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami; czy nadzór Wojewody Dolnośląskiego nad strażami był prawidłowy i skuteczny, tj. przyczyniał się do osiągnięcia przez Straże wyznaczonych celów.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w dwóch jednostkach, tj. w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu, w ramach którego funkcjonowała Państwowa Straż Łowiecka oraz w Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Rybackiej we Wrocławiu.

PROBLEM

Państwowe Straże – Łowiecka i Rybacka – to umundurowane i uzbrojone formacje o uprawnieniach policyjnych, będące jednostkami wojewódzkiej administracji zespolonej.

Na Dolnym Śląsku PSŁ i PSR funkcjonują – odpowiednio – od pięciu i 17 lat. Wykonują one zadania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego związane z realizacją przepisów ustawy – Prawo łowieckie oraz ustawy o rybactwie. Obowiązkiem tych straży jest ochrona zwierzyny, chowu, hodowli i połowu ryb oraz zwalczanie przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa łowieckiego, rybackiego i przyrodniczego. Wykonywane przez nie zadania należy zatem uznać za społecznie użyteczne i ważne z punktu widzenia ochrony istotnych dóbr publicznych. Ponadto, z uwagi na prawo do używania środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej, PSŁ i PSR mają możliwość głębokiej ingerencji w prawa i wolności obywatelskie. W związku z powyższym, działalność straży powinna spełniać najwyższe wymogi praworządności, a formacje te powinny znajdować się pod ścisłą kontrolą zewnętrzną i wewnętrzną.

SYNTEZA

Państwowa Straż Łowiecka i Państwowa Straż Rybacka w województwie dolnośląskim nie realizowały rzetelnie i prawidłowo powierzonych zadań z zakresu ochrony zwierzyny, chowu, hodowli i połowu ryb. Brak dokładnego rozpoznania zagrożeń nie pozwolił kontrolowanym strażom na rzetelne zaplanowanie systemowych przedsięwzięć o charakterze prewencyjnym. Dlatego prowadzona przez PSŁ i PSR działalność skupiała się przede wszystkim na doraźnych interwencjach. Rozległe obszary patrolowania przy aktualnych stanach zatrudnienia i poziomach finansowania w obu formacjach sprawiły, że kontrole obwodów łowieckich oraz wód śródlądowych nie mogły być w pełni skuteczne. Szczególny niepokój NIK budziło zaniechanie przez Państwową Straż Łowiecką kontroli podmiotów oferujących usługi, które obejmują polowania wykonywane przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

NIK stwierdziła też, że wciąż nie zostały uzgodnione ramy wzajemnej współpracy między Państwową Strażą Łowiecką i Policją. Natomiast przedsięwzięcia (patrole) prowadzone przez Państwową Straż Rybacką wspólnie z Policją nie były rzetelnie dokumentowane i poddawane analizie. Nie formułowano tym samym wniosków i ustaleń w sprawach zwalczania kłusownictwa.

W ocenie NIK nadzór Wojewody Dolnośląskiego, odpowiedzialnego za utworzenie i finansowanie w województwie dolnośląskim obu straży, nie był w pełni skuteczny i prawidłowy. Wojewoda nie wprowadził rozwiązań organizacyjnych, zapewniających komplementarną współpracę obu formacji oraz jej rzetelną analizę. Specjalistyczny nadzór wojewody nie obejmował wszystkich Społecznych Straży Rybackich, w konsekwencji czego cztery spośród 32 Społecznych Straży Rybackich nie były objęte kontrolą i nie zostały włączone do współpracy z Państwową Strażą Rybacką.

WNIOSKI POKONTROLNE

Do Wojewody Dolnośląskiego NIK wnioskowała o podjęcie działań w celu zapewnienia:

- adekwatnej obsady kadrowej PSŁ, dostosowanej do przyjętych założeń planistycznych i zakresu realizowanych zadań;
- realizacji obowiązku noszenia przez strażników PSŁ umundurowania oraz oznak na umundurowaniu, odpowiadających obowiązującym wzorom;
- dokonywania przez PSŁ kontroli podmiotów prowadzących sprzedaż usług, obejmujących polowania wykonywane przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- systematycznego aktualizowania przez PSŁ bazy danych podmiotów kwalifikujących się do kontroli, odpowiadającej ich rzeczywistej liczbie;
- prowadzenia i dokumentowania przez PSŁ rzetelnej analizy realizacji porozumień:
  - z dyrektorami regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych we Wrocławiu i w Poznaniu w zakresie ochrony zwierzyny, współdziałania w zapobieganiu i zwalczaniu szkodnictwa łowieckiego, leśnego i przyrodniczego na terenie województwa dolnośląskiego;
  - z Komendantem Wojewódzkim PSR w zakresie ochrony zwierzyny, współdziałania w zapobieganiu i zwalczaniu szkodnictwa łowieckiego, przyrodniczego, nielegalnego połowu ryb, raków i minogów w powierzchniowych wodach śródlądowych na terenie województwa dolnośląskiego;
- uzgodnienia przez PSŁ z Policją oraz PZŁ ramowego planu współdziałania w zakresie realizacji zadań ustawowych.

Do Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Rybackiej NIK wnioskowała m.in. o:

- utworzenie strony urzędowego publikatora teleinformatycznego – Biuletynu Informacji Publicznej – w celu ogłaszania w nim informacji publicznych;
- uzupełnienie strażnikom PSR brakującego umundurowania oraz podjęcie działań na rzecz jego ujednolicenia i doprowadzenia do pełnej zgodności z wymogami i wzorami wynikającymi z obowiązującego w tym zakresie prawa;

- zapewnienie spełnienia wymaganych warunków przechowania broni palnej, amunicji i środków przymusu w celu uzyskania do nich pełnej dostępności przez strażników posterunku w Miliczu i Jeleniej Górze – biura w Doboszowicach;
- zapewnienie skuteczności i bezpieczeństwa użycia posiadanych przez PSR ręcznych miotaczy substancji obezwładniających;
- zapewnienie przechowywania wszystkich egzemplarzy posiadanej przez PSR broni (wraz z amunicją) oraz środków przymusu bezpośredniego w sposób zgodny z zasadami wynikającymi z przepisów rozporządzenia w sprawie broni palnej w PSR;
- rzetelne dokumentowanie wpływających do PSR skarg, w sposób umożliwiający kontrolę przebiegu i terminów ich załatwiania.

DE LEGE FERENDA

Ustalenia dokonane w toku kontroli upoważniały NIK do sformułowania wniosków, których realizacja powinna sprzyjać poprawie wykonywania zadań przez Straże, a także przyczynić się do lepiej sprawowanego nadzoru nad ich działalnością.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała następujące wnioski do:

- Prezesa Rady Ministrów o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie zmiany zapisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń, poprzez ujęcie i określenie wysokości grzywien (tzw. taryfikator mandatowy) nakładanych za wykroczenia popełniane na terenach obwodów łowieckich w zakresie szkodnictwa łowieckiego oraz za wykroczenia określone w ustawie o rybactwie, w celu ujednolicenia sposobu reakcji organów uprawnionych do nakładania tych grzywien, tj. PSŁ i PSR, mając w szczególności na uwadze rodzaj naruszonego lub zagrożonego dobra oraz stopień szkodliwości poszczególnych czynów.
- Ministra Środowiska w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie:
  - zmiany ustawy – Prawo łowieckie, poprzez wyeliminowanie z art. 39 ust. 2 pkt 2 prawa strażników PSŁ do ściągania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia popełniane na terenach obwodów łowieckich w zakresie szkodnictwa łowieckiego, bowiem zgodnie z art. 100 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, uprawnionym do poboru należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, stanowiących dochód budżetu państwa, jest właściwy naczelnik urzędu skarbowego. Natomiast stosownie do § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie właściwości miejscowej naczelnika urzędu skarbowego uprawnionego do poboru należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, w sprawach poboru należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego na terenie całego kraju, stanowiących dochód budżetu państwa, właściwy miejscowo jest Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu. Należy przy tym również podnieść, że w art. 23 pkt 6 ustawy o rybactwie, strażnikom PSR przyznano – prawidłowo – prawo jedynie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za określone wykroczenia;
  - określenia w drodze rozporządzenia, szczegółowych sposobów ewidencjonowania i przechowywania w siedzibach Państwowej Straży Łowieckiej broni palnej bojowej, broni myśliwskiej śrutowej, amunicji i środków przymusu bezpośredniego, bowiem rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 czerwca 2005 r. w sprawie posiadania, używania, ewidencjonowania i przechowywania w siedzibach Państwowej Straży Łowieckiej broni palnej, broni myśliwskiej śrutowej, amunicji oraz miotaczy gazu obezwładniającego, stosownie do zapisów art. 83 pkt 4 ustawy o środkach przymusu i broni, w części dotyczącej ewidencjonowania i przechowywania broni, amunicji i środków przymusu bezpośredniego, obowiązywało do dnia 5 czerwca 2014 r.
- Ministra Środowiska o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie zmiany ustawy – Prawo łowieckie, poprzez wyeliminowanie z art. 39 ust. 8 pkt 1 zapisów dotyczących Straży Ochrony Przyrody w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie przyrody i zastąpienie ich odwołaniem się do Straży Parku Narodowego. Uprawnienie dla strażników PSŁ w zakresie ochrony przyrody jest aktualnie bezprzedmiotowe, ponieważ Straż Ochrony Przyrody została zlikwidowana ustawą z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody. Natomiast zgodnie z art. 108 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, w parkach narodowych zadania związane z ochroną mienia oraz zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie ochrony przyrody wykonują funkcjonariusze Straży Parku zaliczani do Służby Parku Narodowego. Należy również zaznaczyć, że zapisy art. 23a ust. 6 pkt 1 ustawy o rybactwie, odwołują się w przypadku uprawnień w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie przyrody właśnie do Straży Parku Narodowego.
- Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie zmiany zapisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków

posiadania, przechowywania i ewidencjonowania przez Państwową Straż Rybacką broni palnej, sygnałowej, amunicji oraz środków przymusu bezpośredniego, w zakresie dotyczącym § 7 pkt 2 – poprzez doprecyzowanie tych zapisów, które aktualnie nie określają niezbędnych szczegółów związanych z wymogiem ukończenia z wynikiem pozytywnym przeszkolenia z zakresu posługiwania się środkami przymusu bezpośredniego przez strażników PSR. Przedmiotowe uszczegółowienie powinno dotyczyć m.in. zakresu, formy i częstotliwości szkolenia, jak też sposobu weryfikacji wiedzy i umiejętności strażników PSR, jednostki właściwej do prowadzenia szkolenia i weryfikacji nabytej wiedzy oraz umiejętności strażników w tym zakresie, a także formy potwierdzenia wyniku uzyskanego z tego przeszkolenia.

Wnioski nie zostały zrealizowane.

Realizacja inwestycji dotyczącej utworzenia Zakładu Aktywności Zawodowej w Przyjezierzu

Delegatura w Bydgoszczy

S/16/001

CEL OGÓLNY

Ocena działań Burmistrza Gminy Strzelno w zakresie przygotowania i przeprowadzenia inwestycji związanej z utworzeniem Zakładu Aktywności Zawodowej w Przyjezierzu, w tym prawidłowość przeprowadzenia zamówień publicznych związanych z powstaniem Zakładu.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Miejski w Strzelnie.

PROBLEM

Przedmiotem inwestycji była przebudowa i zmiana sposobu użytkowania istniejącego budynku gastronomiczno-noclegowego w Przyjezierzu na Zakład Aktywności Zawodowej. Placówka miała być ogólnodostępna i prowadzić całoroczne usługi w zakresie turystyki, rekreacji, wypoczynku. Środki związane z powstaniem Zakładu pochodziły z dofinansowania z PFRON, na które gmina zawarła umowę z województwem kujawsko-pomorskim. Łączny koszt utworzenia Zakładu wyniósł 7356,5 tys. zł, z tego środki PFRON 4586,8 tys. zł, a gminy 2769,7 tys. zł (w tym środki finansowe 369,0 tys. zł).

Postępowanie o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego na realizację tej inwestycji budziło wiele kontrowersji wśród mieszkańców oraz potencjalnych wykonawców, z uwagi na bardzo krótki ogłoszony termin na jej zrealizowanie. W efekcie termin zakończenia inwestycji kilkakrotnie przekładano i inwestycja zakończyła się z opóźnieniem.

SYNTEZA

Kontrola wykazała, że nienależycie przygotowano i przeprowadzono inwestycję polegającą na przystosowaniu budynków położonych w Przyjezierzu i Strzelnie na potrzeby nowopowstałego Zakładu Aktywności Zawodowej. Inwestycję przygotowano i wykonano przy licznych naruszeniach przepisów prawa, bez zachowania należytej staranności oraz zasad gospodarności i prawidłowości rozliczania tego typu zadań inwestycyjnych.

Inwestycja nie była prawidłowo przygotowana. Gmina w momencie jej rozpoczęcia (wrzesień 2014 r.) nie miała kompletnej i spójnej dokumentacji projektowej. Skutkowało to koniecznością jej korygowania i zlecania nowych, nieprzewidywanych wcześniej prac. Jeden z przebudowanych obiektów został w trakcie kontroli NIK wyłączony z użytkowania, z uwagi na niespełnianie norm bezpieczeństwa pożarowego. Ponadto ustalono, że inwestycję przeprowadzono przy licznych naruszeniach ustawy Prawo zamówień publicznych. Wyznaczono m.in. nierealny termin wykonania inwestycji – 12 dni, a także w sposób nieprawidłowy udzielono dwóch zamówień z wolnej ręki – na łączną kwotę 759 tys. zł. Negatywnie NIK oceniła zlecenie w przetargu prac, które w znacznej części były już wykonane. Dotyczyło to ocieplenia ścian budynku na kwotę 137 tys. zł.

Pracownicy Urzędu Miejskiego nierzetelnie dokonywali odbiorów wykonanych prac. Doprowadziło to m.in. do zawyżenia kosztów inwestycji o co najmniej 562,3 tys. zł. Na kwotę tę składały się prace, za które zapłacono, a nie zostały one wykonane, bądź które wykonano w mniejszym zakresie. Stwierdzono również nieprawidłowości dotyczące sposobu prowadzenia i dokumentowania procesu budowlanego.

WNIOSKI POKONTROLNE

W wyniku przeprowadzonej kontroli NIK sformułowała wnioski o:

- wyeliminowanie nieprawidłowości, wskazanych w protokole Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej, stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego w obiekcie położonym w Strzelnie;
- sprawowanie należytego nadzoru nad realizacją prowadzonych inwestycji;
- podjęcie skutecznych działań w celu prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych zgodnie z zasadami prawa zamówień publicznych i rzetelnego odbierania i rozliczania zlecanych robót i dostaw;
- naliczenie wykonawcy kary umownej w związku z zakończeniem robót budowlanych w obiekcie w Przyjezierzu po terminie określonym umową.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

W związku ustaleniami kontroli NIK skierowała do Prokuratury Rejonowej w Inowrocławiu zawiadomienie o popełnieniu czynu: z art. 271 § 1 Kodeksu karnego (kk); z art. 296 § 1 kk; z art. 305 § 2 kk oraz z art. 90 w związku z art. 50 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane (przestępstwo niegospodarności, poświadczenie nieprawdy, udaremnienie przetargu, wykonywanie robót budowlanych wbrew prawu).

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

W związku ustaleniami kontroli NIK skierowała do właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych: z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (undfp); z art. 17 ust. 1 pkt 1 i 5 undfp; z art. 17 ust. 1b pkt 2 undfp; z art. 17 ust. 4 undfp oraz z art. 17 ust. 6 undfp.

Prawidłowość zlecenia i rozliczenia przez Wójta Gminy Staroźreby zadania publicznego w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej realizowanego w 2015 r. przez Ludowy Klub Sportowy „Świt"

Delegatura w Warszawie

S/16/001

CEL OGÓLNY

Ocena działań wójta i urzędu gminy związanych z wyborem wykonawcy, realizacją i rozliczeniem zadania publicznego pn. *Podnoszenie jakości bazy obiektu sportowego. Prowadzenie i opieka nad drużynami piłkarskimi oraz organizacja imprez sportowych w Staroźrebach.*

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Gminy Staroźreby.

PROBLEM

W 2015 r. Wójt Gminy Staroźreby ogłosił konkurs na realizację zadania pn. *Podnoszenie jakości bazy obiektu sportowego. Prowadzenie i opieka nad drużynami piłkarskimi oraz organizacja imprez sportowych w Staroźrebach*. Oferty złożyły dwa podmioty: Ludowy Klub Sportowy „Świt" w Staroźrebach i Stowarzyszenie Gminny Klub Sportowy „Góra". Komisja konkursowa odrzuciła ofertę drugiego podmiotu. W uzasadnieniu stwierdziła, że w treści oferty nie została uwzględniona pierwsza część zadania polegająca na podnoszeniu jakości bazy obiektu sportowego. Realizatorem zadania został Ludowy Klub Sportowy „Świt" w Staroźrebach. Z oferty tego Klubu wynika, że koszt realizacji zadania będzie wynosił 91 tys. zł, w tym 80 tys. zł pokrytych z przyznanej dotacji, odrzucona oferta Gminnego Klubu Sportowego „Góra" przewidywała koszt realizacji zadania na poziomie 47,3 tys. zł, w tym dotacji 35,4 tys. zł. Podstawowym aktem prawnym regulującym współdziałanie samorządu gminnego z organizacjami pożytku publicznego w realizacji zadań publicznych jest ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Zgodnie z art. 11 powierzenie realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym i innym podmiotom określonym w art. 3 ust. 3 ustawy następuje po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie przygotowanie i przeprowadzenie konkursu ofert na realizację w 2015 r. zadania publicznego pod nazwą *Podnoszenie jakości bazy obiektu sportowego. Prowadzenie i opieka nad drużynami piłkarskimi oraz organizacja imprez sportowych w Staroźrebach*, natomiast pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, wykorzystanie i rozliczenie dotacji przekazanej na realizację ww. zadania.

Skarbnik gminy, będąca jednocześnie Przewodniczącą Komisji konkursowej, na sesji Rady Gminy w dniu 30 stycznia 2015 r. zaproponowała podział środków budżetowych przeznaczonych na realizację zadań związanych z organizowaniem imprez sportowych, bezpośrednio na wymienione i podane z nazwy kluby sportowe, a nie poszczególne zadania publiczne, mimo, iż środki te miały zostać następnie rozdysponowane na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tj. w drodze otwartego konkursu ofert, do którego mogły przystąpić różne organizacje pozarządowe oraz podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego.

Temat zadania w części *Podnoszenie jakości bazy obiektu sportowego* sformułowany został nieprecyzyjnie, w konsekwencji czego był on odmiennie interpretowany przez władze gminy i Komisję konkursową, która wybrała ofertę Ludowego Klubu Sportowego ,,Świt", mimo że nie zawierała ona informacji i propozycji w zakresie szeroko rozumianej działalności sportowej prowadzonej na obiekcie sportowym, pod względem funkcjonalnym, organizacyjnym i kulturalnym. Wójt gminy zaakceptował ustalenia Komisji konkursowej.

Ponadto zwycięska oferta nie zawierała danych o zasobach kadrowych, zapewniających wykonanie zadania publicznego, tj. informacji, jaką powinna zawierać oferta realizacji zadania publicznego zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 5 ustawy o wolontariacie oraz rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania.

Stwierdzono natomiast, że dotacja została wykorzystana w całości i zgodnie z przeznaczeniem.

WNIOSKI POKONTROLNE

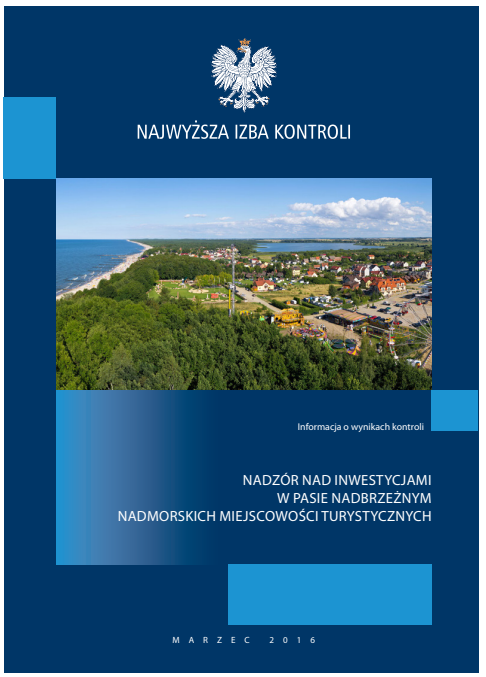
W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Wójta Gminy Staroźreby NIK wnioskowała o:

- formułowanie treści zadania publicznego w sposób precyzyjny i niebudzący wątpliwości;
- zamieszczanie w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert i w ogłoszeniu o jego zakończeniu, informacji określonych w art. 13 ust. 2 oraz w art. 15 ust. 2h ustawy o wolontariacie;
- dokonywanie rzetelnej analizy ofert i jej dokumentowanie, pod kątem spełnienia kryteriów przewidzianych w art. 15 ust. 1 pkt 1-6 ustawy o wolontariacie;
- rozliczanie dotacji wyłącznie na podstawie wydatków zrealizowanych w okresie wskazanych w umowie powierzenia realizacji zadania publicznego.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

W wyniku kontroli NIK skierowała zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych poprzez udzielenie i przekazanie dotacji w kwocie 80 tys. zł na realizację zadania Ludowemu Klubowi Sportowemu „Świt", którego oferta nie spełniała wymogów określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo



3. Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo

Ład przestrzenny wpływa zarówno na komfort życia obywateli, jak też na gospodarkę. Jego podstawą jest z jednej strony spójne planowanie, z drugiej zaś przestrzeganie przez inwestorów prawa budowlanego. W szczególności budowle powinny być wznoszone zgodnie z wydanymi decyzjami, które powinny być zgodne z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Różne aspekty związane z budownictwem, planowaniem lokalnym, zagospodarowaniem przestrzennym i mieszkalnictwem rokrocznie są przedmiotem kontroli NIK.

Zakończona w 2016 r. kontrola *Wydawanie decyzji ostatecznych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę w województwie mazowieckim* została podjęta z uwagi na kluczową rolę tych dokumentów w budownictwie, urbanistyce i funkcjonalnym oraz estetycznym urządzaniu przestrzeni publicznej. W ubiegłych latach NIK stwierdziła w ramach przeprowadzonych kontroli, że nie dla wszystkich gmin uchwalono miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, oraz że pokryte jest nimi jedynie kilkadziesiąt procent powierzchni kraju. W przypadku braku tych planów to właśnie decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu rozstrzygają czy dane zamierzenie inwestycyjne jest możliwe do zrealizowania w konkretnym miejscu bez naruszenia istniejącego ładu przestrzennego i stanowią podstawę do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Wyniki kontroli NIK wykazały, że postępowania związane z wydawaniem decyzji, o których mowa wyżej, były długotrwałe. Możliwość zaskarżenia przez inwestora uzgodnień dokonanych w postępowaniach, składania odwołań od wydanych decyzji, a także wniesienia skarg do sądu administracyjnego, skutkowała wydłużaniem procesu wydawania decyzji nawet do kilku lat.

Zdaniem NIK do poprawy sytuacji i skrócenia czasu prowadzącego do wydania decyzji przyczyniłby się obowiązek uchwalania planu miejscowego (jako podstawy do wnioskowania o decyzję o pozwoleniu na budowę) oraz możliwość rozstrzygania w jednej decyzji administracyjnej o wszystkich istotnych dla danej inwestycji sprawach, tj. rezygnacja z odrębnie prowadzonych postępowań o uzgodnienie inwestycji z różnymi podmiotami. Uwagi NIK w tym zakresie mają szczególne znaczenie w związku z planowanym opracowaniem nowego aktu prawnego regulującego w sposób kompleksowy sprawy gospodarki przestrzennej, w tym budownictwa (Kodeks budowlany). Najwyższa Izba Kontroli wniosła m.in. o uwzględnienie w nim wymienionych kwestii.

Oprócz spójnego planowania, dla ładu i estetyki przestrzeni publicznej istotne jest dbanie o już istniejące obszary zabudowy. Wiele lat zaniedbań w gospodarowaniu przestrzenią publiczną oraz niewystarczające środki na remonty i modernizacje majątku komunalnego spowodowały, że w wielu miastach doszło do degradacji tkanki miejskiej (w zakresie zużycia technicznego i zestarzenia funkcjonalnego zarówno infrastruktury, jak i zabudowy, zwłaszcza mieszkaniowej) oraz powstania w związku z tym licznych problemów gospodarczych i społecznych. Odpowiedzią na te wyzwania staje się rewitalizacja. W latach 2007-2013 wydatki na tego typu projekty wyniosły łącznie 8,58 mld zł, w tym dofinansowanie z UE – 4,9 mld zł. Problematyka ta została zbadana w kontroli pt. *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miast.*

NIK stwierdziła, że Lokalne Programy Rewitalizacji na terenie skontrolowanych gmin nie przyczyniły się do rozwiązania problemów zdegradowanych obszarów miast. W badanym okresie gminy, realizując zadania ujęte w LPR, nie uzyskały efektów spójności przestrzennej prowadzonych projektów, niwelacji zjawisk kryzysowych, ani trwałej poprawy warunków życia mieszkańców na tych obszarach. Już w trakcie kontroli zakończono prace nad ustawą o rewitalizacji. Przyjęta ustawa utworzyła ramy prawne dla rewitalizacji w Polsce, których w okresie objętym kontrolą brakowało. Poprzez zawarte w ustawie regulacje, stworzona została realna zachęta dla coraz większej grupy samorządów do podjęcia procesu przywracania zdegradowanych obszarów miast do prawidłowego funkcjonowania.

W ocenie NIK, wskazane rozwiązania ustawy o rewitalizacji w znacznym stopniu przyczynią się do prawidłowego prowadzenia procesu rewitalizacji zdegradowanych obszarów miast. Niezbędne jest, aby gminy postrzegały program rewitalizacji jako podstawowe narzędzie zarządzania procesem, zapewniające realizację przyjętych zamierzeń i osiągnięcie zakładanych, zdefiniowanych w sposób wymierny, celów rewitalizacji. Ponadto dla kompleksowego przeprowadzenia procesu rewitalizacji i uzyskania zakładanych efektów, należy dokonać zmiany systemu alokacji środków publicznych przeznaczanych na rewitalizację. Dla wzmocnienia gminnego programu rewitalizacji wskazane jest odejście od

dotychczasowego systemu aplikowania o środki przez poszczególne projekty, na rzecz ubiegania się przez gminy o dotacje na realizację całego programu uwzględniającego cały obszar rewitalizacji.

Ład i estetyka są szczególnie ważne na terenach turystycznych i rekreacyjnych. Zagospodarowanie pasa nadbrzeżnego bezpośrednio wpływa na atrakcyjność nadmorskich miejscowości, a co za tym idzie na ich kondycję gospodarczą. Tereny nadbrzeżne są znaczące dla inwestorów zainteresowanych zarówno zabudową mieszkaniową, jak i realizacją innych inwestycji (takich jak pensjonaty, hotele, duże obiekty handlowe). NIK podjęła ten temat w kontroli *Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych*, której procedury kontrolne zakończyły się w 2016 r.

Kontrola miała na celu sprawdzenie wykonywania przez organy administracji publicznej zadań w zakresie planowania przestrzennego, nadzoru budowlanego oraz gospodarowania nieruchomościami na obszarze pasa nadbrzeżnego. NIK ustaliła, że planowanie przestrzenne na tym obszarze realizowano w ograniczonym zakresie, gdyż około 80% jego powierzchni nie było objęte miejscowymi planami. Inwestycje wykonywane były głównie na podstawie indywidualnych decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy. Kontrolowane podmioty nie miały wiedzy o nieruchomościach zlokalizowanych w pasie nadbrzeżnym, pomimo że obszar ten ma szczególne znaczenie dla ich funkcjonowania i rozwoju. Nie miały jej nawet gminy, mimo uzgadniania granic pasów technicznego i ochronnego z dyrektorami właściwych urzędów morskich.

Organy administracji publicznej powinny zwrócić uwagę na zwiększenie wykorzystania dostępnych narzędzi w celu zagwarantowania właściwego kształtowania ładu przestrzennego oraz zagospodarowania pasa nadbrzeżnego. W ocenie NIK, najbardziej skutecznym działaniem dla osiągnięcia tego celu, tak jak w przypadku omawianej wyżej problematyki wydawania decyzji ostatecznych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę, jest objęcie obszaru – w tym przypadku pasa nadbrzeżnego – miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

Kolejną kontrolą z obszaru budownictwa dotykającą nie tylko kwestii ładu przestrzennego, ale również bezpieczeństwa jest *Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą*. Nawet niewielkie uchybienia w tym zakresie mogą stać się przyczyną katastrofy budowlanej, zaś działania kontrolne ze strony nadzoru budowlanego winny służyć eliminowaniu nieprawidłowości.

W skontrolowanych urzędach miast nie realizowano w pełni i prawidłowo zadań związanych z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Analogiczna sytuacja wystąpiła w objętych kontrolą powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego w toku wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie dla tego rodzaju obiektów budowlanych.

W trakcie kontroli NIK ujawniła, że poważne nieprawidłowości występowały na wszystkich etapach prowadzonych postępowań w sprawie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów. NIK stwierdziła, że organy administracji publicznej w niewystarczający sposób dbały o interes społeczny w prowadzonych postępowaniach dotyczących budownictwa wielorodzinnego.

Realizacja sformułowanych przez NIK wniosków pozwoli poprawić wykonywanie zadań związanych z wydawaniem obu rodzajów decyzji oraz przyczyni się do poprawy nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów techniczno-budowlanych. Wspomniane wnioski dotyczą m.in. umożliwienia fakultatywnego prowadzenia przez powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego ewidencji w jednolitej formie elektronicznej oraz wprowadzenia rozwiązań systemowych w celu wzmocnienia kadrowego i merytorycznego organów nadzoru budowlanego szczebla powiatowego, adekwatnego do skali oraz zakresów realizowanych zadań, nałożonych ustawą *Prawo budowlane.* Dla bezpieczeństwa ludzi przebywających we wznoszonych i oddawanych do użytkowania obiektach ważne jest, aby Powiatowi Inspektorzy Nadzoru Budowlanego przestrzegali obowiązku zgłaszania do odpowiednich organów samorządu zawodowego lub organów ścigania przypadków sporządzenia przez projektantów projektów niezgodnych z przepisami prawa, w tym z obowiązującymi normami technicznymi.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miast (P/15/037/KIN)*
2. *Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych (P/15/099/LSZ)*
3. *Wydawanie decyzji ostatecznych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę w województwie mazowieckim (P/15/104/LWA)*

4. *Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą (P/15/107/LWR)*
5. *Działania organów administracji publicznej w zakresie zagospodarowania przestrzennego Inowrocławia na wybranych przykładach (S/16/002/LBY)*

Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miast

Departament Infrastruktury

P/15/037

CEL OGÓLNY

Ocena skuteczności Lokalnych Programów Rewitalizacji. Cele szczegółowe obejmowały dokonanie oceny:
- rzetelności działań podejmowanych przez samorząd województwa służących przygotowaniu i wdrożeniu przez gminy LPR, w sposób zapewniający zintegrowane działania na zdegradowanych obszarach miast;
- prawidłowości, rzetelności i przejrzystości procedur kwalifikacji wniosków i wyboru projektów dotyczących rewitalizacji obszarów miejskich, do współfinansowania środkami UE;
- spójności i racjonalności planowanych działań rewitalizacyjnych LPR z innymi strategiami, programami oraz planami obowiązującymi i dotyczącymi rozwoju miasta;
- efektywności działań rewitalizacyjnych realizowanych na zdegradowanych obszarach miast w zakresie zapewnienia trwałych efektów rozwojowych tych obszarów.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola przeprowadzona została w pięciu województwach (dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubelskim, małopolskim i mazowieckim) w 17 podmiotach, tj. w pięciu urzędach marszałkowskich i w jednej jednostce wdrażającej programy unijne oraz w jedenastu urzędach gmin.

PROBLEM

Wiele lat zaniedbań w gospodarowaniu przestrzenią publiczną oraz niewystarczające środki na remonty i modernizacje majątku komunalnego spowodowały, że w wielu miastach doszło do degradacji tkanki miejskiej (w zakresie zużycia technicznego i zestarzenia funkcjonalnego zarówno infrastruktury, jak i zabudowy, zwłaszcza mieszkaniowej) oraz powstania licznych problemów gospodarczych i społecznych. Sytuacja ta wymaga zdecydowanego i konsekwentnego przeciwdziałania tym negatywnym zjawiskom. Odpowiedzią na te wyzwania staje się rewitalizacja, rozumiana jako wyprowadzanie ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych poprzez przedsięwzięcia całościowe (integrujące działania na rzecz społeczności lokalnej, przestrzeni i lokalnej gospodarki), skoncentrowane terytorialnie i prowadzone we współpracy z lokalną społecznością, w sposób zaplanowany oraz zintegrowany przez określenie i realizację programów rewitalizacji.

Zarządzanie procesem rewitalizacji na zdegradowanych obszarach miast wymaga działań kompleksowych i skoordynowanych. W latach 2007-2013, wydatki na projekty rewitalizacji wyniosły łącznie we wszystkich województwach 8,58 mld zł, w tym dofinansowanie z UE wyniosło 4,9 mld zł.

Dotychczasowe doświadczenia wskazują na brak zintegrowanego planowania i realizacji przedsięwzięć wpisywanych w proces rewitalizacji. W wielu przypadkach występował brak kompleksowości działań i zintegrowanego planowania przedsięwzięć przyjmowanych jako projekty rewitalizacji. Niski udział społeczeństwa w pracach na etapie powstawania Lokalnych Programów Rewitalizacji (LPR) i tworzenia projektów, powodowały niską skuteczność prowadzonych działań wobec przeciwdziałania negatywnym lokalnym zjawiskom społecznym i gospodarczym. Zagadnienia te nabierają szczególnego znaczenia, ze względu na fakt, że w latach 2014-2020 rewitalizacja została uznana za jedno z ważniejszych zadań lokalnej polityki rozwojowej, na które zaplanowano środki w wysokości ok. 25-26 mld zł.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Lokalne Programy Rewitalizacji na terenie skontrolowanych gmin nie przyczyniły się do rozwiązania problemów zdegradowanych obszarów miast. W badanym okresie gminy, realizując zadania zaplanowane w LPR, nie uzyskały efektów spójności przestrzennej prowadzonych projektów, niwelacji zjawisk kryzysowych, ani trwałej poprawy warunków życia mieszkańców na tych obszarach. Plany inwestycyjne zawarte w LPR, realizowane były jedynie w wąskim zakresie

i sprowadzone były najczęściej do pojedynczych projektów, które uzyskały wsparcie środkami UE. Ponadto nie stworzono warunków do pełnej partycypacji społeczności lokalnej przy opracowywaniu programów jak i projektów rewitalizacji, co skutkowało brakiem wspólnego działania mieszkańców i władz lokalnych.

Lokalne Programy Rewitalizacji nie były postrzegane przez gminy jako narzędzie służące do zintegrowanego zarządzania działaniami podmiotów mogących uczestniczyć w procesie rewitalizacji, dla osiągnięcia jego celów, a jedynie jako dokument stanowiący podstawę ubiegania się o dofinansowanie ze środków europejskich. Ponadto, w przypadku zgłoszenia projektów przez podmioty inne niż gmina lub jej jednostki, działania gmin sprowadzały się wyłącznie do wpisania tych zamierzeń do Lokalnego Programu Rewitalizacji, bez weryfikacji ich powiązania i wpływu na osiągnięcie efektów spójności prowadzonego procesu rewitalizacji.

Gminy nie przestrzegały wymogu monitorowania realizacji zaplanowanych w LPR działań. Monitoring nie był prowadzony lub był niezgodny z przyjętymi w LPR założeniami, w wyniku czego gminy pozostawały bez wiedzy o wpływie realizowanych projektów na osiąganie założonych celów rewitalizacji.

Jednostki samorządu terytorialnego na szczeblu wojewódzkim (Instytucje Zarządzające), podjęły należyte działania w celu prawidłowego przygotowania przez gminy Lokalnych Programów Rewitalizacji, systemu naboru, oceny i weryfikacji wniosków o przyznanie pomocy ze środków unijnych na działania z zakresu rewitalizacji miast, jednakże nie zapewniło to zintegrowanych działań na zdegradowanych obszarach miast. W systemie wdrażania środków finansowych na rewitalizację, brak było skutecznych mechanizmów oceny LPR, w zakresie zapewnienia przez te programy zakładanych efektów prowadzonego procesu rewitalizacji. W efekcie, realizowane w gminach projekty miały charakter „punktowy", nie wykazywały wzajemnych powiązań i zintegrowanych działań w sferze społecznej, gospodarczej, infrastrukturalnej i środowiskowej na rzecz poprawy warunków życia na zdegradowanych obszarach miast. W pięciu skontrolowanych województwach, zaplanowane na rewitalizacje miast środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w wysokości 1.586 mln zł., zostały wykorzystane w 95%.

Opracowane i stosowane przez Instytucje Zarządzające procedury kwalifikacji wniosków i wyboru do współfinansowania środkami UE projektów rewitalizacji, pozwalały na ogół na prawidłowe przeprowadzenie naboru i kwalifikacji wniosków o dofinansowanie projektów rewitalizacji, jednak jak wykazała kontrola, w dwóch ze skontrolowanych gmin realizowano projekty, które nie powinny zostać sfinansowane ze środków europejskich przewidzianych na rewitalizację.

NIK zwraca uwagę, że pomimo możliwości uzyskania w latach 2007-2013 wsparcia w formie dotacji ze środków unijnych na projekty rewitalizacji obejmujące działania w sferze infrastruktury mieszkaniowej, w trzech spośród pięciu skontrolowanych województw nie zostały przeprowadzone nabory na ten rodzaj projektów. Bezpośrednią przyczyną tego, był brak krajowych przepisów dotyczących udzielania pomocy publicznej na rewitalizację w ramach programów operacyjnych, a następnie, brak dostosowania przez IZ harmonogramów naboru wniosków na tego rodzaju przedsięwzięcia, po wprowadzeniu wymaganych regulacji krajowych.

DOBRE PRAKTYKI

Do dobrych praktyk procesów rewitalizacji należy zaliczyć przykłady zintegrowanych i kompleksowych działań, które przyniosły trwałe efekty dla mieszkańców. Na przykład w Olkuszu odnowiono rynek i inne obiekty w pobliżu m.in. Muzeum Pożarnictwa oraz ratusz, parkingi, chodniki i uruchomiono Punkt Informacji Turystycznej. Prowadzone w ramach programu projekty były ze sobą powiązane i przyczyniły się do zwiększenia atrakcyjności turystycznej miasta.

Niektóre gminy realizując projekty dotyczące modernizacji i remontów budynków, wdrażały jednocześnie w tych obiektach projekty o charakterze społecznym lub edukacyjnym. Na przykład w Jaworze – w ramach Lokalnego Programu Rewitalizacji – wyremontowano budynki i zaadaptowano pomieszczenia po byłej drukarni na Centrum Edukacji Ekologicznej, miejsce międzypokoleniowych spotkań seniorów, osób niepełnosprawnych, gdzie stworzono odpowiednie warunki nauczania.

WNIOSKI POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do:

- Ministra Rozwoju o:
  - rozważenie możliwości modyfikacji systemu alokacji środków publicznych na rewitalizację, tj. np. poprzez aplikowanie o środki przez gminne programy rewitalizacji, a nie przez indywidualne pojedyncze projekty, dla których program rewitalizacji stanowi jedynie jeden z wymaganych formalnie załączników;
  - doprecyzowanie wymagań formalnych dla tworzonych gminnych programów rewitalizacji w zakresie weryfikacji wpisywanych do programu projektów oraz wymaganego sytemu monitoringu i ewaluacji.

- Instytucji Zarządzających Regionalnymi Programami Operacyjnymi na lata 2014-2020 (w sytuacji, kiedy system aplikacji o środki nie zostanie zmieniony) skierowane przez NIK wnioski dotyczyły m.in. określenia szczególnych warunków dla projektów ubiegających się o wsparcie środkami UE, poprzez spełnianie przez te projekty podstawowego wymogu powiązania z treścią i celami programu, rzeczywistymi możliwościami realizacji projektu oraz gwarantowania zintegrowanego działania z innymi projektami na wyznaczonym do rewitalizacji obszarze.

Wnioski pokontrolne skierowane do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast dotyczyły m.in.:
- zmiany podejścia i przygotowania gminnych programów rewitalizacji, jako narzędzia zarządzania i zintegrowania działań wielu podmiotów dla osiągnięcia celów rewitalizacji;
- wykorzystywania potencjału i możliwości lokalnych społeczności w planowaniu i realizacji działań prowadzonych na obszarach objętych rewitalizacją;
- egzekwowania od beneficjentów kompletnej informacji o składanych projektach, w tym na temat komplementarności;
- powołania Komitetu Monitorującego, celem wdrażania i monitorowania programu rewitalizacji miasta oraz włączenie w skład jego osób wskazanych przez partnerów społecznych i gospodarczych.

Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych

Delegatura w Szczecinie

P/15/099

CEL OGÓLNY

Ocena realizacji podejmowanych przez organy administracji publicznej zadań w zakresie planowania przestrzennego, nadzoru budowlanego oraz gospodarowania nieruchomościami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto łącznie 18 jednostek, w tym: cztery starostwa powiatowe, dziewięć urzędów gmin (jeden urząd w ramach kontroli rozpoznawczej), cztery powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego oraz jeden gminny ośrodek sportu i rekreacji.

PROBLEM

Pas nadbrzeżny jest obszarem lądowym przyległym do brzegu morskiego, który wyróżnia się walorami turystyczno-przyrodniczymi. Zagospodarowanie pasa nadbrzeżnego bezpośrednio wpływa na atrakcyjność nadmorskich miejscowości, a co za tym idzie na ich kondycję gospodarczą. Są to tereny znaczące dla inwestorów zainteresowanych zarówno zabudową mieszkaniową, jak i realizacją innych inwestycji (takich jak pensjonaty, hotele, wielkopowierzchniowe obiekty handlowe). Zapewnienie ładu przestrzennego na obszarze gminy należy do jej zadań własnych. Jednym z narzędzi wspomagających jego utrzymanie są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Ustala się w nich przeznaczenie, sposób zagospodarowania, warunki zabudowy terenów oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego. Pomimo, że ustawa o planowaniu obowiązuje już od 2004 r., to jednak nie wszystkie gminy posiadają miejscowe plany. Ich brak powoduje konieczność lokalizacji inwestycji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, wydawanych po przeprowadzeniu analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy. Taką możliwość zagospodarowania terenu wprowadził ustawodawca do czasu uchwalenia miejscowego planu. Wójt nie może odmówić wydania decyzji WZ, jeżeli spełnione są wymagania określone w ustawie o planowaniu. Skutkuje to możliwością ustalania lokalizacji inwestycji (często o różnym charakterze) w sposób przypadkowy i nieprzewidywalny. Znaczącą rolę w kształtowaniu ładu przestrzennego w pasie nadbrzeżnym pełnią organy administracji architektoniczno-budowlanej, m.in. starostowie wydający decyzje o pozwoleniu na budowę oraz powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego sprawujący nadzór nad prawidłowym przebiegiem realizowanych inwestycji. Także organy administracji morskiej (dyrektorzy urzędów morskich) mają wpływ na prawidłowe zagospodarowanie wskazanego powyżej obszaru. Organy te określają warunki i udzielają zgody w przypadkach wykorzystania pasa technicznego dla celów innych niż utrzymanie brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Ponadto wydawanie decyzji WZ, pozwoleń na budowę oraz obrót nieruchomościami wymaga uzgodnień z właściwymi terytorialnie dyrektorami urzędów morskich.

SYNTEZA

Zdaniem NIK, organy administracji publicznej powinny zwrócić uwagę na zwiększenie wykorzystania dostępnych narzędzi w celu zagwarantowania właściwego kształtowania ładu przestrzennego oraz zagospodarowania pasa nadbrzeżnego. Najbardziej skutecznym działaniem dla osiągnięcia tego celu jest objęcie obszaru pasa nadbrzeżnego miejscowymi planami.

Z ustaleń kontroli wynika jednak, że planowanie przestrzenne na obszarze pasa nadbrzeżnego realizowano w ograniczonym zakresie, gdyż około 80% jego powierzchni nie było objęte miejscowymi planami. Inwestycje wykonywane były głównie na podstawie indywidualnych decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy. Kontrolowane podmioty nie miały wiedzy o nieruchomościach zlokalizowanych w pasie nadbrzeżnym, pomimo że obszar ten ma szczególne znaczenie dla ich funkcjonowania i rozwoju. Nie miały jej nawet gminy, mimo uzgadniania granic pasów technicznego i ochronnego z dyrektorami właściwych urzędów morskich. Organy administracji publicznej, kształtując ład przestrzenny i gospodarując nieruchomościami, nierzetelnie prowadziły postępowania w sprawie wydawania decyzji dotyczących warunków zabudowy, pozwoleń na budowę, jak również samowoli budowlanych. Starostwa powiatowe i większość jednostek gminnych naruszały ustawowe obowiązki w zakresie uzgodnień i porozumień z właściwymi organami administracji morskiej. Badane jednostki sporadycznie podejmowały działania nadzorcze i kontrolne w zakresie inwestycji i gospodarowania nieruchomościami.

PINB wywiązywały się z ustawowego wymogu przeprowadzania obowiązkowych kontroli inwestycji realizowanych na terenie pasa ochronnego. Natomiast w ocenie NIK, inne działania podejmowane na tym terenie były niewystarczające, głównie z powodu nieuwzględniania w planach kontroli – jako szczególnego kryterium – ryzyka występowania samowoli budowlanych. Brak tych działań sprzyjał nielegalnej zabudowie. Organy wykonawcze gmin i powiatów nie określiły jasnych i przejrzystych zasad udostępniania nieruchomości na sezon letni, zwłaszcza atrakcyjnych terenów plaż i ich okolic, przeznaczonych do prowadzenia działalności sezonowej. Ustalono, że nawet określenie minimalnych stawek czynszu za najem lub dzierżawę było działaniem niewystarczającym. W dokumentach tych zawarto uregulowania umożliwiające organom wykonawczym ustalanie ich poniżej stawek minimalnych.

Wyniki kontroli wskazały na możliwość występowania mechanizmów korupcjogennych polegających na słabości mechanizmów kontroli zarządczej w badanych obszarach, dowolności postępowania oraz braku wymaganej jawności działania. Świadczyć o tym może przeznaczanie nieruchomości na inne cele niż określone w umowach, brak jasnych i transparentnych zasad ich udostępniania na sezon letni, jak również określenie minimalnych stawek czynszu za najem lub dzierżawę nieruchomości i jednocześnie umożliwienie organom wykonawczym ich obniżenie. Mimo prawnie dopuszczalnej uznaniowości rozstrzygnięcia, sytuacja ta w sprzyjających ku temu warunkach może przeradzać się w niedopuszczalną dowolność. Stwierdzone istotne nieprawidłowości w 11 (z 18) jednostkach wskazują, że mimo określenia w formie pisemnej procedur kontroli zarządczej nie zapewniono zgodności kontrolowanej działalności z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi oraz skuteczności działania, stosownie do art. 68 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

WNIOSKI POKONTROLNE

W wyniku kontroli NIK zwróciła uwagę na:

- nieprecyzyjnie określone zasady przeprowadzania analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy na potrzeby wydania decyzji o warunkach zabudowy. Umożliwiają one wydawanie decyzji na podstawie nieprawidłowej (nierzetelnej) analizy przeprowadzonej na potrzeby inwestora, a nie dla zachowania ładu przestrzennego. Stosownie do § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego granice obszaru analizowanego wyznacza się na kopii mapy, o której mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu, w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 metrów. Określenie jedynie minimalnej granicy obszaru analizowanego umożliwia dowolne wyznaczanie jego maksymalnej granicy w celu spełnienia oczekiwań inwestora;
- brak podstaw prawnych do przymuszenia inwestora do złożenia wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego lub jego części w przypadku ujawnienia przez organy nadzoru budowlanego przystąpienia do użytkowania tego obiektu lub jego części bez uzyskania pozwolenia na użytkowanie (z naruszeniem przepisów art. 54 i 55 prawa budowlanego). Właściwy organ po wymierzeniu kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego i jej wyegzekwowaniu nie może udzielić tego pozwolenia z urzędu. Decyzja w sprawie pozwolenia na użytkowanie może być wydana wyłącznie na wniosek inwestora. Brakuje skutecznych narzędzi umożliwiających przymuszenie inwestora do złożenia wniosku (ponieważ powtórnie nie można wymierzyć kary z tytułu nielegalnego użytkowania), co sprzyja kontynuacji nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego, a nawet uzyskiwania korzyści z tego tytułu;
- brak obowiązku sporządzania wykazu nieruchomości zlokalizowanych w pasach technicznym i ochronnym. Przepisy prawa nie nakładają takiego obowiązku na organy administracji publicznej. Informacji w takim zakresie nie zawiera również powiatowa ewidencja gruntów i budynków, która stanowi bazę danych zarówno dla inwestorów, gmin, organów administracji architektoniczno-budowlanej, jak i nadzoru budowlanego. Brak szczegółowych danych o lokalizacji nieruchomości w pasie nadbrzeżnym, utrudnia realizację ustawowych obowiązków mających na celu ochronę tego obszaru, w sposób określony w ustawach o obszarach morskich i gospodarce nieruchomościami;

- zasadność opracowywania miejscowych planów. Wyniki niniejszej kontroli oraz innych przeprowadzonych przez NIK w zakresie planowania przestrzennego wskazują na konieczność opracowywania miejscowych planów. Ich brak stwarza zagrożenie dla ładu przestrzennego oraz ogranicza możliwość jego kształtowania przez organy gmin i społeczność lokalną. Posiadanie przez gminy miejscowych planów miałoby istotny wpływ na wyeliminowanie nadużyć w zakresie zagospodarowania przestrzennego.

DE LEGE FERENDA

W celu zapewnienia poprawy warunków gwarantujących prawidłowe zagospodarowanie obszaru pasa nadbrzeżnego, konieczne jest, aby Minister Infrastruktury i Budownictwa kontynuował działania legislacyjne w celu zmiany:

- przepisu § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez jego uzupełnienie o określenie maksymalnej granicy obszaru, który właściwy organ wyznacza do analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, sporządzanej na potrzeby wydania decyzji o warunkach zabudowy. Wniosek NIK jest zbieżny z projektem zmiany tego rozporządzenia, przedłożonym przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju w dniu 30 lipca 2015 r. Sekretarzowi Rady Ministrów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wraz z projektem ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. Zaproponowana zmiana § 3 ust. 2 rozporządzenia obejmuje określenie maksymalnej granicy obszaru analizowanego (tj. nie więcej niż 100 metrów).

NIK wnioskowała również, aby Minister Infrastruktury i Budownictwa podjął działania legislacyjne mające na celu korektę:

- przepisu art. 57 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane polegającą na wyeliminowaniu możliwości nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, po zapłaceniu przez inwestora kary z tytułu jego użytkowania bez uzyskania wymaganego pozwolenia;
- przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne lub przepisów wykonawczych poprzez dodanie w powiatowej ewidencji gruntów i budynków informacji o lokalizacji nieruchomości w pasach technicznym lub ochronnym.

Wnioski nie zostały zrealizowane.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

W związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa z art. 296 kk skutkującego szkodą majątkową o wartości co najmniej 1577,2 tys. zł, NIK skierowała zawiadomienie do Prokuratury Okręgowej w Gdańsku.

Wydawanie decyzji ostatecznych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę w województwie mazowieckim

Delegatura w Warszawie

P/15/104

CEL OGÓLNY

Ocena działalności organów administracji samorządowej – wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, starostów, w zakresie prawidłowości wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę na terenie województwa mazowieckiego.

ZAKRES PODMIOTOWY

Sześć urzędów miast i gmin oraz sześć starostw powiatowych z terenu województwa mazowieckiego.

PROBLEM

Zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele, jak i ustalanie zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań, określa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gmin, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gmin.

Z ustawy tej wynika, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania

przestrzennego. W przypadku braku takiego planu określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Prawidłowe wydawanie ostatecznych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu ma więc olbrzymią społeczną i gospodarczą wagę. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rozstrzygają one, czy dane zamierzenie inwestycyjne jest możliwe do zrealizowania w konkretnym miejscu bez naruszenia istniejącego ładu przestrzennego. Stanowią też podstawę do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, których istotą jest zezwolenie na rozpoczęcie robót budowlanych.

Decyzje te są więc ważnymi instrumentami planowania przestrzennego, a ich celem jest nie tylko przyznanie inwestorom prawa do budowy zamierzonej inwestycji ale i ochrona istotnych z punktu widzenia dobra powszechnego wartości, takich jak ochrona środowiska, krajobrazu czy dóbr kultury.

SYNTEZA

Wyniki kontroli NIK wskazały, że przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jak również decyzji o pozwoleniu na budowę, występowały liczne nieprawidłowości, polegające w szczególności na długotrwałości postępowań oraz na błędach w obowiązujących procedurach. Zasadniczą przyczyną niesprawności i długotrwałości postępowania, w ocenie NIK, jest brak – dla części obszarów skontrolowanych gmin – planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów przeznaczonych pod inwestycje, co wymuszało uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Możliwość zaskarżenia przez inwestora uzgodnień dokonanych w postępowaniach, jak też składania odwołań od wydanych decyzji, a także wniesienia skarg do sądu administracyjnego, skutkowała tym, że proces wydawania decyzji trwał nawet do kilku lat.

Na tę podstawową przyczynę powodującą długotrwałość postępowań nakładała się również nieuzasadniona zwłoka w podejmowaniu przewidzianych prawem czynności przez pracowników urzędów, w tym osób nadzorujących. W pięciu na sześć skontrolowanych urzędów gmin i miast decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydawano z naruszeniem terminów określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Mimo długotrwałości postępowań strony z reguły nie były powiadamiane o przyczynach zwłoki w załatwianiu spraw i nowym terminie ich załatwiania.

Postępowania poprzedzające wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jak i o pozwoleniu na budowę, w tym także same decyzje, obarczone były istotnymi wadami, będącymi skutkiem nierzetelności pracowników urzędów i nieskuteczności sprawowanego nadzoru. Nieprawidłowości wystąpiły aż w 10 spośród 12 skontrolowanych jednostkach. Polegały one w szczególności na: niezapewnieniu stronom czynnego udziału w postępowaniu, nieinformowaniu o podejmowanych przez organ działaniach, braku dokumentowania podejmowanych w toku postępowania czynności, a także akceptowaniu niekompletnych wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

NIK zauważa, że w przypadku zaskarżenia przedmiotowych decyzji, istnieje ryzyko ich wzruszenia, tj. uchylenia bądź stwierdzenia nieważności przez organy wyższego stopnia.

WNIOSKI POKONTROLNE

Niezależnie od wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych przekazanych kierownikom kontrolowanych jednostek, Najwyższa Izba Kontroli uznała za zasadne podjęcie przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i starostów działań zmierzających do wyeliminowania nieprawidłowości w postępowaniach dotyczących wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz o pozwoleniu na budowę, jak też w samych decyzjach poprzez zwiększenie kompetencji osób prowadzących te postępowania, jak i wzmocnienie nadzoru nad realizacją przedmiotowych działań.

DE LEGE FERENDA

W związku z planowanym opracowaniem nowego aktu prawnego regulującego w sposób kompleksowy sprawy gospodarki przestrzennej, w tym budownictwa (Kodeks budowlany) Najwyższa Izba Kontroli za zasadne uznała sformułowanie wniosków o charakterze systemowym i wniosła pod adresem Ministra Infrastruktury i Budownictwa o rozważenie uwzględnienia w planowanym akcie prawnym:

- wprowadzenia obowiązku uchwalania przez gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów przewidzianych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin pod zabudowę;
- możliwości rozstrzygania w jednej decyzji administracyjnej o wszystkich istotnych dla danej inwestycji sprawach;
- określenia terminów do podejmowania wymaganych w toku postępowania administracyjnego czynności, niezbędnych dla wydawania prawidłowej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz o pozwoleniu na budowę;
- doprecyzowania, iż przekazaniu innym organom (wójtom, burmistrzom, prezydentom miast i organom nadzoru budowlanego) podlegają decyzje ostateczne o pozwoleniu na budowę oraz jednoznacznego i konkretnego określenia terminów ich przekazywania.

Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą

Delegatura we Wrocławiu

P/15/107

CEL OGÓLNY

Realizacja przez organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego zadań dotyczących budowy oraz użytkowania obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w sześciu urzędach miast, obsługujących organy administracji architektoniczno-budowlanej (prezydentów miast) i sześciu powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego, pełniących funkcję aparatu pomocniczego powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego.

PROBLEM

Do zadań starosty, jako organu administracji architektoniczno-budowlanej, należy m.in. wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Starosta sprawuje nadzór i kontrolę nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego w toku prowadzonej działalności budowlano-inwestycyjnej, związanej w szczególności z przygotowaniem inwestycji. Zachowanie przez ten organ wymaganej dbałości przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę – z zastosowaniem obowiązujących przepisów prawa – przesądza o prawidłowym zainicjowaniu procesu inwestycyjnego przez inwestora i minimalizuje ryzyko unieważnienia ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę.

Zadania w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie powierzono powiatowym inspektorom nadzoru budowlanego. Prawidłowe wykonywanie obowiązków przez te organy, w związku z prowadzonymi postępowaniami w sprawach o wydanie pozwolenia na użytkowanie, ma niebagatelne znaczenie w procesie inwestycyjnym. Na tym etapie występuje bowiem ostatnia możliwość skontrolowania realizacji budowy obiektu przed oddaniem go do użytkowania.

Organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego biorą tym samym udział w realizowanym przez inwestora procesie inwestycyjnym, związanym z budową obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, w celu umożliwienia wykonania prac budowlanych zgodnie z wymogami obowiązującego prawa.

SYNTEZA

W skontrolowanych urzędach miast nie realizowano w pełni i prawidłowo zadań związanych z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Analogiczna sytuacja wystąpiła w objętych kontrolą powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego w toku wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie dla tego rodzaju obiektów budowlanych.

Funkcjonujący nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów ustawy – Prawo budowlane nie gwarantowały w wystarczającym stopniu poprawnego wykonywania zadań przez kontrolowanych. W toku prowadzonych postępowań administracyjnych organy administracji architektoniczno-budowlanej w sposób niedostateczny wywiązywały się z obowiązków nałożonych na nie ustawą – Prawo budowlane. Spośród poddanych badaniu 91 postępowań w sprawach o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę stwierdzono, że wbrew postanowieniom kpa w 22 przypadkach nierzetelnie dokumentowano fakt przeprowadzenia czynności formalnej weryfikacji wniosku o pozwolenie na budowę, a w dziewięciu przypadkach, wbrew postanowieniom prawa budowlanego, nie wzywano inwestorów do usunięcia braków w przedłożonych projektach.

Organy administracji architektoniczno-budowlanej nie zawsze stosowały jednolite zasady oceny zamierzeń inwestycyjnych w toku prowadzonego postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Stwierdzone nieprawidłowości świadczą o nierzetelnym działaniu organów oraz wskazują na ryzyko korupcjogennej dowolności postępowania. W przypadku jednej z inwestycji organ administracji stwierdził, że przyczyną odmowy pozwolenia na budowę nie może być niezgodność projektu budowlanego z przeznaczeniem, wynikającym z decyzji lub umowy użytkowania wieczystego, a jednocześnie ten sam organ odmówił w innej sytuacji pozwolenia na budowę właśnie ze względu na niezgodność projektowanej inwestycji z celem zawartym w umowie użytkowania wieczystego.

Organy nadzoru budowlanego nie były dostatecznie przygotowane pod względem merytorycznym i kadrowym do realizacji zadań związanych z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

W trzech powiatowych inspektoratach nierzetelnie wywiązywano się z obowiązku wynikającego z prawa budowlanego, przeprowadzania kontroli budów, w dwóch nie zapewniono w pełni prawidłowej kontroli wyrobów budowlanych wbudowanych w obiekt o charakterze wielorodzinnym.

Na 30 zbadanych spraw w 15 przypadkach nierzetelnie sprawdzano wyroby budowlane szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego. W dwóch sprawach, mimo stwierdzenia w toku kontroli nieprawidłowości, nie podejmowano efektywnych działań mających na celu doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem. Charakter dokonanych ustaleń świadczy o nierzetelnym przeprowadzaniu obowiązkowej kontroli i działań następczych oraz może wskazywać na występowanie korupcjogennego mechanizmu słabości kontroli.

WNIOSKI POKONTROLNE

NIK wnioskowała do Ministra Infrastruktury i Budownictwa m.in. o wprowadzenie rozwiązań systemowych mających na celu wzmocnienie kadrowe i merytoryczne organów nadzoru budowlanego szczebla powiatowego, adekwatne do skali oraz zakresów realizowanych zadań, nałożonych ustawą *Prawo budowlane*.

Wnioski sformułowane do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego dotyczyły:

- spowodowania opracowania przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, adekwatnej do organizacji pracy, szczegółowej listy kontrolnej (wykazu czynności kontrolnych) procesu wydawania pozwoleń na użytkowanie obiektu budowlanego, w celu poprawy poziomu kontroli wewnętrznej zadań wykonywanych w poszczególnych jednostkach;
- realizacji działań służących podniesieniu jakości sprawowanego nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego oraz wydawaniem decyzji administracyjnych przez organy nadzoru budowlanego w odniesieniu do obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego;
- rozważenia wprowadzenia do systemu szkoleń pracowników organów nadzoru, szkoleń obowiązkowych z zakresu obejmującego wydawanie decyzji administracyjnych w sprawie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

Do Powiatowych Inspektorów Nadzoru Budowlanego NIK sformułowała wniosek dotyczący przestrzegania obowiązku zgłaszania do odpowiednich organów samorządu zawodowego lub organów ścigania przypadków sporządzenia przez projektantów projektów niezgodnych z przepisami prawa, w tym z obowiązującymi normami technicznymi.

DE LEGE FERENDA

Do Ministra Infrastruktury i Budownictwa skierowano wnioski o:

- znowelizowanie rozporządzenia z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia budowy i przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego, poprzez uzupełnienie wzoru decyzji o pozwoleniu na budowę o niezbędny w świetle art. 32 ust. 6 ustawy Prawo budowlane element przeznaczony do wskazania danych osobowych lub nazw innych, niż inwestor, stron postępowania;
- rozważenie przeprowadzenia nowelizacji rozporządzenia z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych od użytkowania obiektów budowlanych, w celu dopuszczenia, oprócz obecnie obowiązującej ewidencji w formie trwałej – księgi w formacie A4 – możliwości fakultatywnego prowadzenia przez powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego ewidencji w jednolitej formie elektronicznej.

Wnioski nie zostały zrealizowane.

Działania organów administracji publicznej w zakresie zagospodarowania przestrzennego Inowrocławia na wybranych przykładach

Delegatura w Bydgoszczy

S/16/002

CEL OGÓLNY

Ocena działań organów administracji publicznej w zakresie zagospodarowania przestrzennego Inowrocławia, przede wszystkim w rejonie placu Klasztornego, pod kątem zgodności z przepisami prawa, rzetelności i braku dyskryminacji w toku prowadzonych postępowań, a także nienarażania jednostki na ryzyko wypłaty odszkodowań.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Miasta Inowrocławia i Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu.

PROBLEM

W skardze do NIK wskazano na możliwość wystąpienia szeregu nieprawidłowości w działaniach Urzędu Miasta Inowrocław, w związku z zagospodarowaniem terenu w zabytkowej części miasta – przy Placu Klasztornym. Właścicielka działki z zabytkową kamienicą przy Placu Klasztornym, po uzyskaniu pozwolenia na budowę oraz 1,9 mln zł dotacji z funduszy unijnych, rozpoczęła inwestycję polegającą na adaptacji zabytkowej kamienicy na cele hotelowe. W międzyczasie, po tym jak rozpoczęto już prace remontowe w kamienicy, rada miejska zmieniła plan zagospodarowania przestrzennego, który umożliwił innemu przedsiębiorcy bezpośrednio przed frontem kamienicy budowę parterowej przybudówki, w której mieści się lokal gastronomiczny. Projektowany hotel został w ten sposób pozbawiony drogi dojazdowej. Ponadto nowy budynek w niektórych miejscach usytuowany jest w odległości 1,40 metra od zabytkowej kamienicy.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała działalność Starostwa Powiatowego w Inowrocławiu oraz Urzędu Miasta Inowrocławia w zakresie działań dotyczących zagospodarowania przestrzennego miasta.

NIK negatywnie oceniła dwa spośród pięciu wytypowanych do kontroli postępowań, w ramach których Starosta Inowrocławski zatwierdził projekty budowlane i udzielił pozwolenia na budowę, gdyż doszło w tych przypadkach do naruszenia prawa budowlanego i kodeksu postępowania administracyjnego. Dotyczyło to niezgodności zatwierdzonego projektu budowlanego z planem zagospodarowania przestrzennego, ograniczania czynnego udziału stron w postępowaniu oraz niezweryfikowania oświadczenia inwestora o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Stwierdzono też, że w konsekwencji braku aktualizacji mapy zasadniczej pracownicy Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej prowadzonego przez starostwo przez dwa lata wydawali nieaktualne mapy wykorzystywane również do prac projektowych.

W Urzędzie Miasta stwierdzono w szczególności nieprawidłowe wydzielenie działki przeznaczonej do zbycia, w sposób nieuwzględniający zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Kontrola inwestycji miejskich przeprowadzona pod kątem poszanowania interesów właścicieli nieruchomości sąsiednich wykazała, że jedna z inwestycji została przeprowadzona na działce nienależącej do Miasta Inowrocławia bez uzyskania zgody jej właścicieli na dysponowanie nieruchomością na cele budowlane, a pozwolenie na budowę nie obejmowało tej działki. Badanie wybranych trzech projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wykazało natomiast, że jeden z nich wykonano na mapie nieodzwierciedlającej faktycznej zabudowy w rejonie Placu Klasztornego, choć uwierzytelnionej przez Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu, które – mimo że było do tego zobowiązane – nie sprawdziło, czy geodeta dokonał jej aktualizacji. W treści dwóch projektów planów miejscowych zawarto ponadto nieprawidłowe zapisy, które nie zostały wyeliminowane przed ich przedłożeniem do uchwalenia Radzie Miejskiej Inowrocławia. Projekt jednego z badanych planów był niezgodny z obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miasto Inowrocław, ponieważ nie oznaczono w nim części terenu zabudowy mieszkaniowej, zakwalifikowanej w Studium jako strefa ochrony archeologicznej.

WNIOSKI POKONTROLNE

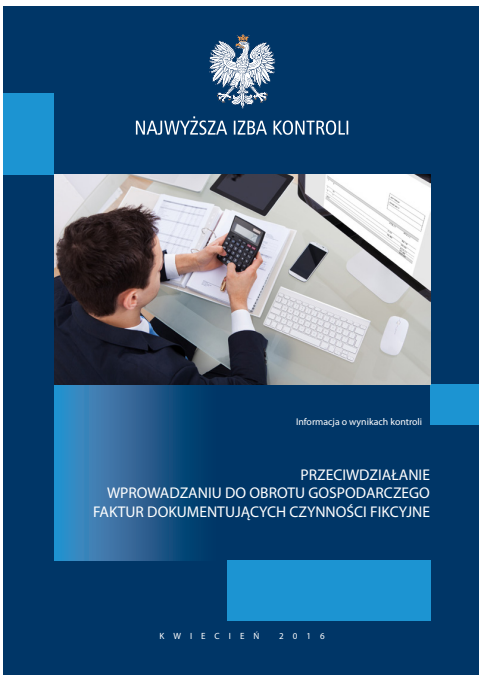
Wnioski pokontrolne skierowane do Urzędu Miasta w Inowrocławiu dotyczyły m.in.:

- wprowadzenia w pracy urzędu rozwiązań organizacyjnych i mechanizmów kontrolnych zapewniających rzetelną weryfikację projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przed przedłożeniem ich przez Prezydenta Radzie Miejskiej do uchwalenia;
- rzetelnej weryfikacji projektów budowlanych i innych dokumentów przygotowanych przez wykonawców przed przekazaniem ich do dalszego procedowania;
- rzetelnego sprawdzania dopuszczalności podziałów nieruchomości pod względem ich zgodności z ustaleniami planów miejscowych;
- rzetelnego ustalania kwot wypłacanych odszkodowań.

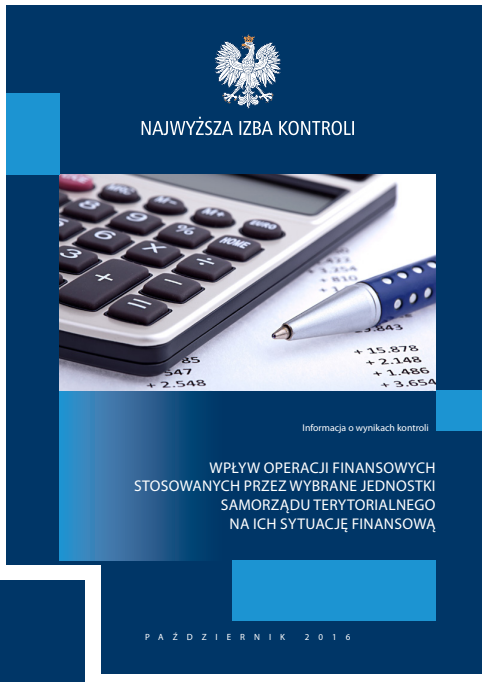
Wnioski pokontrolne skierowane do Starostwa Powiatowego w Inowrocławiu dotyczyły m.in.:

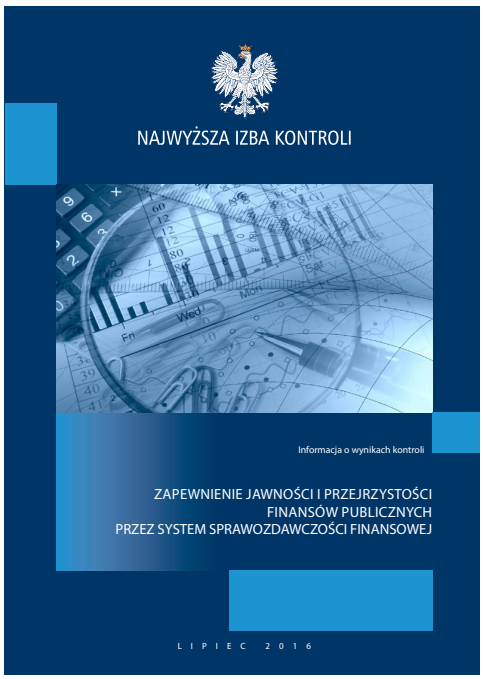
- każdorazowego przeprowadzania analizy przy prowadzeniu postępowań o udzielenie pozwolenia na budowę pod kątem identyfikacji wszystkich podmiotów będących stronami tych postępowań tak, aby wyeliminować przypadki pozbawienia stron należytych im praw;
- podjęcia działań usprawniających obieg dokumentów w starostwie tak, aby w szczególności zapewnić tok postępowania i rozpatrywanie spraw bez zbędnej zwłoki.

Finanse publiczne



Finanse publiczne





4. Finanse publiczne

Finanse publiczne obejmują zjawiska i procesy gromadzenia oraz podziału środków pieniężnych, będących w dyspozycji władz publicznych. Oba te aspekty funkcjonowania finansów publicznych obserwowane są przez Najwyższą Izbę Kontroli bardzo uważnie. Powodem jest ich fundamentalne znaczenie dla możliwości finansowania przez państwo jego zadań we wszystkich sferach zależnych od budżetowych dotacji, a także wysokie ryzyko zagrożenia różnego rodzaju nieprawidłowościami. W 2016 r. zainteresowanie Izby skupiało się przede wszystkim na problematyce transparentności finansów publicznych, trapiących je patologiach oraz na zarządzaniu finansami publicznymi przez jednostki samorządu terytorialnego.

NIK w corocznych analizach wykonania budżetu państwa wielokrotnie wskazywała na działania mające negatywny wpływ na przejrzystość finansów publicznych. Mając na uwadze szczególne znaczenie dostarczenia jawnej i transparentnej informacji o stanie finansów publicznych zarówno w efektywnym zarządzaniu państwem, jak i dokonywanej przez społeczeństwo ocenie działań państwa, Izba w kontroli *Zapewnienia jawności i przejrzystości finansów publicznych w sprawozdawczości finansowej* sprawdziła, czy system dostępnych informacji o charakterze finansowym pozwalał na uzyskanie jednoznacznej odpowiedzi: jakimi środkami dysponowały instytucje publiczne, czy znane były źródła pochodzenia środków publicznych, jakie funkcje, zadania i cele były realizowane przy wykorzystaniu tych środków, czy organy władzy publicznej odpowiedzialne za realizację poszczególnych celów dysponowały odpowiednimi środkami, a także czy krajowe dane z zakresu finansów publicznych były porównywalne z danymi międzynarodowymi. W rezultacie przeprowadzonej kontroli NIK wskazała na konieczność istotnej przebudowy systemu sprawozdań w zakresie finansów publicznych, gdyż w dotychczasowej formie nie pozwalają na jednoznaczne przypisanie środków publicznych do realizowanych polityk. Sprawozdania były niespójne i nieprzejrzyste, trudne do interpretacji i mogły prowadzić do przeciwstawnych wniosków. Wiele danych o istotnym znaczeniu dla oceny sytuacji finansowej państwa nie było w ogóle publikowanych. Kontrolowane sprawozdania nie spełniały wymogów określonych w międzynarodowych standardach – Kodeksie Przejrzystości Fiskalnej, zgodnie z którym powinny być one wiarygodne i spójne, a także zapewniać przejrzystą informację, dotyczącą sposobu wykorzystania środków publicznych.

Obszarem, w którym w ostatnich latach występowało największe ryzyko pojawienia się oszustw podatkowych była sfera związana z naliczaniem, poborem i zwrotem podatku od towaru i usług. Ujawniane nieprawidłowości dotyczyły głównie wprowadzania do obrotu gospodarczego faktur VAT nieodzwierciedlających realnych zdarzeń gospodarczych oraz odliczania podatku naliczanego z takich faktur. Stąd m.in. inicjatywa Izby zbadania funkcjonowania mechanizmu *Przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu faktur dokumentujących czynności fikcyjne* zwłaszcza, że straty powodowane tymi oszustwami cały czas rosły, a rozmiary tych praktyk wpływały na pogorszenie się ściągalności dochodów podatkowych. Ustalenia przeprowadzonej kontroli skłaniają Izbę do opinii, że rozwiązania systemowe były i są nadal niewystarczające dla skutecznego zwalczania oszustw podatkowych związanych z wykorzystywaniem fikcyjnych faktur, kolejne proponowane modyfikacje prawa podatkowego nie uszczelniały systemu rozliczeń VAT, a działania organów skarbowych, na ogół nieskuteczne i spóźnione, nie ustalały faktycznych organizatorów oszustw podatkowych i nie były w stanie wyegzekwować wymierzonych podatków.

Stan finansów publicznych zależy m.in. od efektywności ściągalności podatków. W porównaniu do 2009 r. wymagalne zaległości podatkowe w 2015 r. wzrosły ponad trzykrotnie i na koniec grudnia wyniosły prawie 59 mld zł, czyli nieco więcej, niż w tym samym roku wyniosła dotacja budżetowa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w ZUS. Kontrola *Przedawniania się zobowiązań podatkowych* wykazała m.in., że głównymi przyczynami przedawniania się zobowiązań podatkowych były brak majątku i brak możliwości stosowania skutecznych środków egzekucyjnych, zwłaszcza wobec podmiotów uczestniczących w wyłudzaniu podatku. NIK zwraca uwagę, że nie zostały sfinalizowane prowadzone od 2007 r. działania Ministra Finansów w zakresie kompleksowej nowelizacji ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, mające na celu usprawnienie postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego.

W ostatnich latach coraz więcej samorządów decyduje się na kosztowne finansowanie swych wydatków w pozabankowych instytucjach finansowych – tzw. parabankach. Często jest to związane z potrzebą pozyskania środków na współfinansowanie projektów realizowanych z wykorzystaniem środków europejskich oraz kontynuowania rozpoczętych projektów inwestycyjnych, a jednocześnie z utratą zdolności kredytowej, co wyklucza dostęp do tańszego finansowania przez banki. Izba postanowiła zatem zbadać *wpływ operacji finansowych stosowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową*. Ten sposób finansowania może być niekorzystny dla samorządów ze względu na wyższe koszty i możliwość nadmiernego zadłużania. Operacje te nie zawsze są przedstawiane w ewidencji księgowej i sprawozdawczości, pomimo że powinny być wykazywane jako zadłużenie z tytułu operacji mających cechy kredytu i pożyczki. Dzięki temu możliwe jest ukrycie faktycznych obciążeń związanych z zadłużeniem samorządów, a także nieuwzględnianie ich we wskaźnikach ostrożnościowych, określonych w ustawie o finansach publicznych, które mają służyć ograniczeniu przyrostu

zadłużenia samorządów. Występowanie takich zjawisk ma negatywny wpływ na jawność i przejrzystość finansów publicznych. Może być także źródłem niekontrolowanego pogorszenia sytuacji finansowej samorządów. Wyniki kontroli wskazują, że zakres niestandardowych operacji finansowych wykorzystywanych przez samorządy był powiązany z ich sytuacją finansową. Im była ona trudniejsza, tym większy był zakres i skala stosowanych niestandardowych operacji finansowych. Zwiększenie wykorzystania operacji niestandardowych będzie groźne dla sytuacji finansowej samorządów także dlatego, że koszty z nimi związane są zazwyczaj istotnie wyższe od kosztów obsługi kredytów i pożyczek bankowych lub wykupu obligacji. W konsekwencji będą prowadzić do pogorszenia sytuacji finansowej jednostek samorządowych.

Kraków oraz Stowarzyszenie Komitet Konkursowy Kraków 2022 wydały blisko 11 mln zł ubiegając się o przyznanie roli gospodarza Zimowych Igrzysk Olimpijskich w 2022 r. Wyniki kontroli *Wykorzystania środków publicznych w związku z ubieganiem się przez Kraków o organizację Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w 2022 r.* wykazały, że pieniądze te wykorzystano nieefektywnie, gdyż miasto wycofało się ze starań o organizację Igrzysk, na skutek braku poparcia dla tej idei wśród mieszkańców. W ocenie NIK, finansowanie z budżetu państwa organizacji Igrzysk powinno nastąpić dopiero po wyrażeniu woli organizowania ich przez większość lokalnej społeczności. Minister Sportu i Turystyki zdecydował się na zawarcie umowy z Krakowem na dofinansowanie organizacji Zimowych Igrzysk Olimpijskich pomimo faktu, że samorząd miasta nie posiadał wystarczającej wiedzy o stopniu poparcia opinii publicznej dla realizacji Igrzysk. Minister nie zminimalizował ryzyka wystąpienia negatywnych dla Skarbu Państwa konsekwencji referendum lokalnego, dotyczącego poparcia dla organizacji Igrzysk w 2022 r. W ocenie NIK, na etapie opracowywania projektu umowy z Krakowem, Ministerstwo Sportu i Turystyki powinno było uregulować kwestie związane z ewentualnym negatywnym wynikiem referendum, a finansowanie organizacji Zimowych Igrzysk Olimpijskich powinno nastąpić dopiero po wyrażeniu woli organizowania Igrzysk przez większość mieszkańców. Decyzja o organizacji tak ważnego wydarzenia, jakim są Zimowe Igrzyska Olimpijskie, powinna, w ocenie NIK, uzyskać akceptację i gwarancje finansowania zarówno na szczeblu rządowym, jak i samorządowym. Wola mieszkańców, członków wspólnoty samorządowej, powinna zostać wyrażona w drodze referendum. W przypadku Krakowa podjęcie uchwały o przeprowadzeniu referendum lokalnego nastąpiło na etapie, gdy zostały już zaangażowane znaczne środki finansowe na organizację Igrzysk. W związku z wynikiem referendum Rada Miasta Krakowa podjęła uchwałę w sprawie rezygnacji Krakowa z Igrzysk w 2022 r. Podjęcie powyższej uchwały oznaczało brak możliwości wykorzystania w jakiejkolwiek formie wykonanych już prac, które zostały sfinansowane ze środków publicznych.

Zasadniczym celem zmian wprowadzonych ustawą z 2009 r. o finansach publicznych miało być m.in. wzmocnienie norm ostrożnościowych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Rok 2013 był dla samorządu terytorialnego ostatnim, w którym obowiązywały jednolite dla każdej jednostki samorządu terytorialnego ilościowe wskaźniki ograniczające zadłużenie, stanowiące bądź relację długu, bądź kosztów jego obsługi do dochodów, tzw. limit 60% i limit 15%. Limity te ograniczały dług jednostek, jednak nie uwzględniały ich indywidualnej kondycji finansowej i groziły zadłużaniem się ponad faktyczne możliwości spłaty długu. W konsekwencji przyjętych regulacji prawnych, począwszy od budżetów uchwalanych na 2014 r., zaczął obowiązywać tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia. Z ustaleń kontroli *Realizacji wybranych dochodów budżetowych oraz działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa lubuskiego w celu zmniejszenia zadłużenia* wynikało, że siedem spośród jedenastu kontrolowanych gmin nieprawidłowo sfinansowało deficyt budżetu, stosując źródła jego finansowania niedopuszczalne w świetle ustawy o finansach publicznych, a pięć jednostek posiadało zobowiązania wymagalne. Wystąpienie tych nieprawidłowości świadczy o problemach z zarządzaniem płynnością finansową w kontrolowanych samorządach. Dla zaradzenia im NIK proponuje rozważenie podjęcia dyskusji na temat możliwości krótkoterminowego korzystania przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków zgromadzonych na rachunkach depozytów, czemu powinno jednocześnie towarzyszyć wprowadzenie mechanizmów gwarantujących bezpieczeństwo zwrotu tych środków.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Wykorzystanie środków publicznych w związku z ubieganiem się przez miasto Kraków wspólnie z regionem tatrzańskim o przyznanie roli gospodarza Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w 2022 r (D/14/510/KNO)*
2. *Realizacja wybranych dochodów budżetowych oraz działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa lubuskiego w celu zmniejszenia zadłużenia (I/15/001/LZG)*
3. *Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne (P/15/011/KBF)*
4. *Przedawnianie się zobowiązań podatkowych (P/15/012/KBF)*
5. *Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową (P/15/014/KBF)*

6. *Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej (P/15/015/KBF)*
7. *Sprawowanie przez Komisję Nadzoru Finansowego nadzoru nad Spółdzielczym Bankiem Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie w latach 2013-2015 (I/16/001/KBF)*

Wykorzystanie środków publicznych w związku z ubieganiem się przez miasto Kraków wspólnie z regionem tatrzańskim o przyznanie roli gospodarza Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w 2022 r.

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

D/14/510

CEL OGÓLNY

Ocena wykorzystania środków publicznych w związku z procesem ubiegania się przez miasto Kraków wspólnie z regionem tatrzańskim o przyznanie roli gospodarza Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w 2022 r.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Sportu i Turystyki, Urząd Miasta Kraków, Stowarzyszenie Komitet Konkursowy Kraków w likwidacji.

PROBLEM

Zainteresowanie opinii publicznej kwestią rozliczenia środków publicznych, przekazanych Stowarzyszeniu Komitet Konkursowy Kraków 2022 przez Ministra Sportu i Turystyki, związane z wycofaniem się miasta Krakowa z ubiegania się o przyznanie roli gospodarza Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w 2022 r. W listopadzie 2013 r. Polski Komitet Olimpijski oficjalnie zgłosił kandydaturę Krakowa jako miasta gospodarza Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w 2022 r. W celu przygotowania i zarządzania procesem ubiegania się Krakowa (wraz z jednostkami samorządu terytorialnego z regionu tatrzańskiego po stronie polskiej i słowackiej) o prawo do organizacji Igrzysk, jednostki samorządu terytorialnego z województw małopolskiego i śląskiego utworzyły Stowarzyszenie o nazwie: „Komitet Konkursowy Kraków 2022". Stowarzyszenie złożyło do Ministerstwa Sportu i Turystyki ofertę na realizację zadania publicznego pn. *Organizowanie sportu oraz jego promocja poprzez wsparcie procesu ubiegania się o przyznanie miastu Kraków praw do organizacji Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w 2022 r.* i w 2013 r. otrzymało na jego realizację dotację celową z budżetu państwa w kwocie 2500 tys. zł. Do końca 2013 r. Stowarzyszenie Komitet Konkursowy Kraków 2022 wydatkowało 1946 tys. zł, tj. 78% kwoty dotacji, natomiast Ministerstwo zaakceptowało rozliczenie przedmiotowej dotacji na kwotę 1895,5 tys. zł. W dniu 28 lutego 2014 r. miasto Kraków zawarło umowę z Ministrem Sportu i Turystyki, który udzielił mu dotacji celowej w kwocie 12 772 tys. zł na działania związane z „ubieganiem się w fazach aplikacji oraz kandydatury, przez miasto Kraków wspólnie z regionem tatrzańskim po stronie polskiej i słowackiej o przyznanie roli gospodarza Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w 2022 r.". Zgodnie z umową dotacja miała być przekazana w czterech transzach: I transza w wysokości 3970 tys. zł do 4 marca 2014 r.; II transza – 2856,1 tys. zł do 4 kwietnia 2014 r.; trzecia transza – 2972,9 tys. zł do 4 sierpnia 2014 r.; czwarta transza – 2973 tys. zł do 3 października 2014 r. Ministerstwo Sportu i Turystyki przekazało pierwszą transzę dotacji w wysokości 3970 tys. zł w dniu 4 marca 2014 r. Druga transza dotacji nie została przekazana. Decyzją z dnia 16 grudnia 2014 r. Minister określił kwotę dotacji do zwrotu (3970 tys. zł) jako pobranej w nadmiernej wysokości. Miasto Kraków zwróciło część dotacji celowej i wniosło skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na decyzję Ministra o zwrocie kwoty 3970 tys. zł. W sprawozdaniu końcowym z wykonania zadania publicznego za okres od stycznia do grudnia 2014 r. przekazanym przez miasto Kraków do Ministerstwa przy piśmie z dnia 17 października 2014 r., wykazano koszt całkowity zadania w wysokości 8222,4 tys. zł.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli środki publiczne w kwocie 10 666,2 tys. zł wydatkowane przez miasto Kraków oraz Stowarzyszenie „Komitet Konkursowy Kraków 2022" na realizację działań związanych z ubieganiem się Krakowa o przyznanie roli gospodarza Zimowych Igrzysk Olimpijskich w 2022 r. wydane zostały zgodnie z obowiązującym prawem, niemniej jednak niezgodnie z zasadą efektywności wymagającą optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Podczas realizacji działań nie uwzględniono ryzyka możliwości zmiany poparcia społecznego dla organizacji Igrzysk, w związku z tym nie realizowano w sposób skuteczny działań minimalizujących to ryzyko. Rezultat przeprowadzonego w Krakowie referendum lokalnego, wskazujący na zmianę w poparciu społecznym dla organizacji Igrzysk, spowodował odstąpienie od realizacji celu, pomimo wydatkowania znaczącej części środków na jego osiągnięcie. Minister Sportu i Turystyki oraz Prezydent Miasta Krakowa prawidłowo prowadzili analizy

prawno-finansowe dotyczące możliwości sfinansowania działań w ramach ubiegania się Krakowa o organizację Igrzysk Olimpijskich w 2022 r. Wyniki analiz wskazywały na ryzyko związane z możliwością braku poparcia społecznego dla organizacji Igrzysk i rekomendowały pilne przeprowadzanie badania opinii publicznej w tej sprawie w formie sondażu lub referendum. Minister Sportu i Turystyki zdecydował się w lutym 2014 r. na zawarcie umowy z miastem Kraków na dofinansowanie działań związanych z ubieganiem się o przyznanie roli gospodarza Zimowych Igrzysk Olimpijskich nie mając jednak świadomości istnienia ryzyka wystąpienia negatywnych dla Skarbu Państwa konsekwencji związanych z brakiem poparcia społeczności lokalnej dla organizacji Igrzysk. W ocenie NIK, podpisanie umowy o finansowanie z budżetu państwa organizacji Zimowych Igrzysk Olimpijskich powinno nastąpić dopiero po wyrażeniu woli organizowania Igrzysk poprzez referendum przez znaczącą większość mieszkańców obszaru, na którym odbywałyby się planowane Igrzyska. Miasto Kraków zgodnie z obowiązującym prawem i rzetelnie udokumentowało wydatki w kwocie 8222,4 tys. zł, poniesione na proces organizacji Zimowych Igrzysk Olimpijskich w 2022 r. Jednak cel na jaki środki zostały wydatkowane nie został osiągnięty z powodu podjęcia decyzji przez Radę Miasta Krakowa o zaprzestaniu starań o organizację Igrzysk.

Środki publiczne pochodzące ze składek członkowskich oraz z dotacji celowej udzielonej przez Ministra Sportu i Turystyki były wydatkowane zgodnie z zawartymi umowami. Stowarzyszenie „Komitet Konkursowy Kraków 2022" prawidłowo rozliczyło dotację celową przeznaczoną na wstępny etap ubiegania się o organizację Igrzysk. Jednakże NIK zwraca uwagę, że Stowarzyszenie nie dokumentowało z należytą starannością sposobu przeprowadzania negocjacji oraz rozeznań rynku w zakresie poniesionych wydatków w wysokości 1636 tys. zł pochodzących ze składek członkowskich oraz z dotacji celowej przyznanej przez Ministra Sportu i Turystyki. Brak właściwego udokumentowania wyboru wykonawców usług oraz zakupu towarów budzić może zastrzeżenia co do gospodarności poniesionych wydatków, stwarzając ryzyko działań niezgodnych z zasadą oszczędności. W ocenie NIK wydatkowanie środków publicznych w tej wysokości wymagało zachowania szczególnej staranności.

W toku kontroli Delegatura NIK w Krakowie współpracowała z Prokuraturą Okręgową w Tarnowie, która prowadziła postępowanie w sprawie organizacji Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w 2022 r. w Krakowie. Prokuraturze udostępniono wyniki i akta kontroli zrealizowanych w tym zakresie.

WNIOSKI POKONTROLNE

W związku z wynikami kontroli Najwyższa Izba Kontroli wniosła o rozważenie przyjęcia przez Ministra Sportu i Turystyki reguły postępowania uzależniającej przyznanie dotacji celowej na dofinansowanie zadań związanych z organizacją igrzysk olimpijskich od rozstrzygającego wyniku referendum lokalnego wyrażającego zgodę na organizację igrzysk.

W związku z toczącym się postępowaniem przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w związku z decyzją Ministra dotyczącą żądania zwrotu części dotacji celowej w wysokości 3970 tys. zł jako pobranej w nadmiernej wysokości wraz z odsetkami, Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od sformułowania wniosków pokontrolnych wobec miasta Krakowa. Z uwagi na znaczny stopień zaawansowania postępowania likwidacyjnego Stowarzyszenia KKK 2022 Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła również od sformułowania wniosków pokontrolnych wobec ww. Stowarzyszenia.

Realizacja wybranych dochodów budżetowych oraz działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa lubuskiego w celu zmniejszenia zadłużenia

Delegatura w Zielonej Górze

I/15/001

CEL OGÓLNY

Ocena przestrzegania przez jednostki samorządu terytorialnego (jst) ustawowo wyznaczonych limitów zadłużenia oraz ocena realizacji wybranych dochodów własnych w latach 2013-2014 i w I kwartale 2015 r.

ZAKRES PODMIOTOWY

Sześć gmin z województwa lubuskiego: Bojadła, Bytnica, Lubsko, Kolsko, Nowe Miasteczko i Witnica. W Informacji o wynikach kontroli zostały zaprezentowane również wyniki kontroli doraźnej, przeprowadzonej w 2014 r. (I/14/002) pt. *Realizacja wybranych dochodów i wydatków w latach 2011-2013, ze szczególnym uwzględnieniem działań podejmowanych w celu zmniejszenia zadłużenia.* Kontrola ta została przeprowadzona w pięciu gminach: Nowej Soli, Sulechowie, Szprotawie, Torzymiu i Zbąszynku.

PROBLEM

Rok 2013 był dla samorządu terytorialnego ostatnim, w którym obowiązywały jednolite dla każdej jednostki samorządu terytorialnego ilościowe wskaźniki ograniczające zadłużenie, stanowiące bądź relację długu, bądź kosztów jego obsługi do dochodów, tzw. limit 60% i limit 15%. Limity te ograniczały dług jednostek, jednak nie uwzględniały ich indywidualnej kondycji finansowej i groziły zadłużaniem się ponad faktyczne możliwości spłaty długu. Zasadniczym celem zmian wprowadzonych ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych miało być m.in. wzmocnienie norm ostrożnościowych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. W konsekwencji przyjętych regulacji prawnych, począwszy od budżetów uchwalanych na 2014 r., zaczął obowiązywać tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia.

Nowa konstrukcja wskaźnika z jednej strony miała znieść ograniczenia wiążące jednostki samorządu terytorialnego o znacznym potencjale rozwojowym, dla których zaciąganie nawet dość znacznych zobowiązań finansowych może być instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej, z drugiej zaś – dyscyplinować jednostki, których wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań nakazuje dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek. Dodatkowo od 2011 r. jako instrument wieloletniego planowania finansowego w samorządzie terytorialnym wprowadzono wieloletnią prognozę finansową, obejmującą również prognozę kwoty długu. W ramach tej ostatniej, jeszcze przed obowiązywaniem normy dotyczącej indywidualnego wskaźnika zadłużenia, samorządy zostały zobligowane do określania jego wielkości według reguł przewidzianych przepisami prawa. Również od 2011 r. zobowiązano samorządy terytorialne do równoważenia budżetu w zakresie wydatków bieżących, uzasadniając to względami racjonalnej gospodarki finansowej.

SYNTEZA

W latach 2012-2014 łączne zadłużenie gmin województwa lubuskiego zmniejszyło się z 1327,9 mln zł do 1296,6 mln zł, a zrealizowane dochody wzrosły z 3244,8 mln zł do 3626,7 mln zł. W konsekwencji obniżyła się relacja długu do dochodów z 40,9% do 35,7%. Przeciętnie, na jednego mieszkańca województwa lubuskiego przypadał w 2012 r. dług gminny wynoszący 1298 zł. Dwa lata później kwota ta była o 27 zł niższa. Powyższa tendencja miała także miejsce w przypadku skontrolowanych jedenastu gmin. Łączne zadłużenie kontrolowanych jednostek w relacji do dochodów wykonanych zmalało z 59% do 52%.

Z ustaleń kontroli NIK wynikało, że siedem spośród jedenastu kontrolowanych gmin nieprawidłowo sfinansowało deficyt budżetu, stosując źródła jego finansowania niedopuszczalne w świetle ustawy o finansach publicznych, a pięć jednostek posiadało zobowiązania wymagalne. Wystąpienie tych nieprawidłowości świadczy o problemach z zarządzaniem płynnością finansową w kontrolowanych samorządach. Wprawdzie zadłużenie gmin się zmniejszyło, jednak trzy z jedenastu kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego w 2013 r. nie przestrzegały wiążącego je do końca roku limitu spłat zadłużenia i odsetek. Wynikało to z podjętych przez gminy działań naprawczych, zmierzających do spełnienia od 1 stycznia 2014 r. nowych, ustawowych wymogów w zakresie wielkości dopuszczalnych spłat zadłużenia. W efekcie, wprawdzie spełniono te wymagania, jednakże kosztem wydłużenia terminów ostatecznej spłaty zobowiązań i poniesienia dodatkowych nakładów finansowych.

W trzech gminach nie stosowano wymogu zachowania realizmu przygotowywanych wieloletnich prognoz finansowych. Zawyżanie prognoz dochodów budżetowych pozwalało na formalne spełnienie przez nie indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Realizacja inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych nie zawsze była poprzedzona rzetelną analizą możliwości finansowych gminy. W efekcie, w jednej z gmin dopuszczono do sytuacji, gdy w obliczu braku środków na dokończenie inwestycji pozyskano je kosztem terminowej wypłaty wynagrodzeń oraz przekazania należnych składek od wynagrodzeń.

Realizując dochody własne, sześć gmin nie wykazywało wystarczającej aktywności w ich egzekwowaniu, skutkiem czego w dwóch jednostkach dopuszczono do przedawnienia należności. Wszystkie kontrolowane gminy nierzetelnie przedstawiły w sprawozdaniach dane dotyczące wielkości długu lub jego kosztów, a w ewidencji księgowej czterech urzędów nierzetelnie wykazano stan zaległości podatkowych.

WNIOSKI POKONTROLNE

Zdaniem NIK należy rozważyć podjęcie dyskusji na temat możliwości krótkoterminowego korzystania przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków zgromadzonych na rachunkach depozytów. Ewentualnemu wprowadzeniu instrumentów ułatwiających zarządzanie płynnością w samorządzie terytorialnym powinno towarzyszyć równoczesne wprowadzenie mechanizmów gwarantujących bezpieczeństwo zwrotu tych środków na rachunek depozytów, a także ochronę własności prywatnej, w sposób zapewniający zgodność proponowanych rozwiązań z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

ZAWIADOMIENIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

W wyniku kontroli zostały skierowane trzy zawiadomienia do Państwowej Inspekcji Pracy w Zielonej Górze o podejrzeniu popełnienia wykroczenia z art. 12a ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych.

Wykroczenia polegały na nieprzekazaniu w wymaganym terminie odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych na wyodrębniony rachunek bankowy w Urzędzie Miejskim w Lubsku, w Urzędzie Miejskim w Torzymiu i w Urzędzie Gminy w Bytnicy.

Państwowa Inspekcja Pracy poinformowała o przeprowadzeniu kontroli u pracodawcy, w wyniku której wobec osoby działającej w imieniu pracodawcy zastosowano odpowiednio: środek oddziaływania wychowawczego, ukaranie mandatem karnym lub przekazano sprawę do sądu.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

NIK złożyła zawiadomienia do rzecznika dyscypliny finansów publicznych o popełnieniu czynów noszących znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegających na:

- nieopłaceniu w terminie przez jednostkę sektora finansów publicznych składek na ubezpieczenia społeczne, składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz składek na Fundusz Pracy (art. 14 pkt 1-3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) w Urzędzie Gminy w Kolsku, w Urzędzie Miejskim w Torzymiu oraz w jednostkach organizacyjnych gminy Torzym. Rzecznik wystąpił o ukaranie kierowników ww. jednostek, w przypadku gminy Torzym burmistrz został ukarany naganą;
- niezamieszczeniu w Biuletynie Zamówień Publicznych wymaganego przepisem art. 38 ust. 4a pkt 1 ustawy prawo zamówień publicznych ogłoszenia o zmianie ogłoszenia o zamówieniu (art. 17 ust. 1 pkt 5 uondfp) w Urzędzie Gminy w Nowej Soli. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych uznała wójta gminy za winnego tego naruszenia, lecz odstąpiono od wymierzenia kary;
- niewykluczeniu w Urzędzie Miejskim w Szprotawie wykonawcy, który nie wykazał spełnienia warunku udziału w postępowaniu (art. 17 ust. 1c uondfp); Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych uznała burmistrza Szprotawy za winnego tego naruszenia, odstąpiono od wymierzenia kary.

Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne

Departament Budżetu i Finansów

P/15/011

CEL OGÓLNY

Ocena rzetelności i skuteczności działań organów kontroli skarbowej, służących zapobieganiu wprowadzania do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Finansów, pięć urzędów kontroli skarbowej oraz sześć urzędów skarbowych z terenu pięciu województw.

PROBLEM

Oszustwa podatkowe przybierają różną formę, począwszy od prowadzenia nieujawnionej działalności gospodarczej do oszustw związanych z fikcyjnymi fakturami. Obszarem, w którym w ostatnich latach zidentyfikowane zostało największe ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, rozumiane zarówno jako największe prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości, jak i potencjalnych skutków ich wystąpienia, był podatek od towarów i usług, a ujawniane nieprawidłowości dotyczyły głównie wprowadzania do obrotu gospodarczego faktur VAT nieodzwierciedlających realnych zdarzeń gospodarczych oraz odliczania podatku naliczanego z takich faktur. Problem strat spowodowanych tymi oszustwami w ostatnich latach narastał, a rozmiary oszukańczych praktyk wpływały na pogorszenie się ściągalności dochodów podatkowych.

Niewystarczającą szybkość i skuteczność reakcji organów podatkowych i organów kontroli skarbowej w zwalczaniu oszustw, karaniu sprawców przestępstw i wykroczeń oraz pozbawianiu ich korzyści z nielegalnej działalności wykazały także wyniki poprzednich kontroli NIK.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie skuteczność działania Ministra Finansów i podległych mu organów w przeciwdziałaniu wprowadzania do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne.

Badane urzędy kontroli skarbowej, zgodnie z zaleceniami Ministra Finansów, koncentrowały swoje działania na zwalczaniu nieprawidłowości w podatku od towarów i usług. Do kontroli typowano podmioty o wysokim ryzyku wystąpienia nieprawidłowości, a kontrole kończyły się ustaleniami nieprawidłowości. Kontrolowane urzędy skarbowe prowadziły postępowania zabezpieczające oraz egzekucyjne rzetelnie, zgodnie z obowiązującą procedurą. Jednak działania te były przeważnie nieskuteczne. Od podmiotów uczestniczących w oszukańczym procederze, głównie firm „słupów", nie wyegzekwowano wymierzonych w wyniku działań kontrolnych podatków. W większości badanych przypadków organy kontroli skarbowej nie ustaliły także faktycznych organizatorów oszustw podatkowych.

W okresie objętym badaniami NIK, tj. w 2014 r. oraz w I półroczu 2015 r., wyraźnie wzrosła, liczona kwotowo, wielkość ujawnianego przez organy kontroli skarbowej procederu wystawiania fikcyjnych faktur VAT. W 2013 r. organy kontroli skarbowej wykryły fikcyjne faktury na kwotę 19,7 mld zł, w 2014 r. na kwotę 33,7 mld zł, w I półroczu 2015 r. na kwotę 28,2 mld zł, a w całym 2015 r. na kwotę 81,9 mld zł. Na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług wymierzyły one w związku z tym należny podatek w kwotach odpowiednio: 2,3 mld zł w 2013 r., 5,2 mld zł w 2014 r. oraz 4,9 mld zł w I półroczu 2015 r. Wpłaty do budżetu w latach 2013-2014 i w I półroczu 2015 r. wyniosły jednak zaledwie 162,3 mln zł, tj. 1,3% kwot wynikających z decyzji wymiarowych urzędów kontroli skarbowej. Niska skuteczność w odzyskiwaniu należnego podatku spowodowała gwałtowny wzrost zaległości w VAT z decyzji wydanych z tego tytułu z 5,1 mld zł na koniec 2013 r. do 14,1 mld zł na koniec czerwca 2015 r. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli możliwości odzyskania tych kwot są niewielkie.

Zaproponowane przez Ministra Finansów mechanizmy uszczelniające skierowane zostały na obszary działalności gospodarczej, w których zidentyfikowano istotne nieprawidłowości, nie umożliwiały natomiast ograniczenia oszustw w sposób systemowy, to znaczy niezależny od towarów wykorzystywanych w przestępczym procederze.

Zastosowane rozwiązania systemowe – mechanizm odwrotnego obciążenia oraz instytucja odpowiedzialności solidarnej nabywcy – i organizacyjne okazały się niewystarczające dla poprawy skuteczności zwalczania oszustw popełnianych z wykorzystaniem faktur nieodzwierciedlających rzeczywistych transakcji.

Pomimo zwiększenia liczby i kwot wykrytych w wyniku postępowań kontrolnych fikcyjnych transakcji nie uzyskano poprawy w zapobieganiu wprowadzania do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne.

WNIOSKI POKONTROLNE

NIK wnioskowała do Ministra Finansów o:

- szybkie wdrożenie rozwiązań mających na celu poprawę skuteczności w zwalczaniu oszustw podatkowych popełnianych z wykorzystaniem faktur dokumentujących czynności fikcyjne;
- zwiększenie współpracy organów kontroli skarbowej z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej;
- zintensyfikowanie współpracy między służbami podległymi Ministrowi Finansów oraz z prokuraturą i Policją;
- szybsze pozyskiwanie oraz przetwarzanie danych przy planowaniu kontroli w celu przyspieszenia reakcji na rozpoznane zagrożenia;
- skoncentrowanie działań podległych służb na wykrywaniu organizatorów procederu wyłudzania podatku zamiast na firmach „słupach";
- poprawę skuteczności w odzyskiwaniu należnych kwot wymierzonych w decyzjach pokontrolnych;
- skuteczne egzekwowanie od dyrektorów urzędów kontroli skarbowej bezzwłocznego informowania naczelników urzędów skarbowych o wystąpieniu przesłanek uzasadniających wykreślenie oszustów z rejestru podatników VAT oraz od naczelników urzędów skarbowych wykreślania podmiotów na podstawie art. 96 ust. 9 i art. 97 ust. 15 ustawy o podatku od towarów i usług, z rejestru podatników VAT czynnych oraz VAT UE.

Przedawnianie się zobowiązań podatkowych

Departament Budżetu i Finansów

P/15/012

CEL OGÓLNY

Celem kontroli była ocena skuteczności działań podejmowanych przez urzędy skarbowe oraz Ministra Finansów w celu zapobiegania przedawnieniom zobowiązań podatkowych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Finansów i w 11 urzędach skarbowych (2,75% populacji) na terenie pięciu województw.

PROBLEM

W ostatnich latach obserwowany jest znaczny wzrost zaległości podatkowych. Pogarsza się również ściągalność przez urzędy skarbowe dochodów podatkowych – zarówno bieżących jak i zaległych. Ponadto rosną kwoty przedawnionych zaległości podatkowych.

Ustawą normującą procesowe prawo podatkowe jest Ordynacja podatkowa. Zawiera ona też przepisy prawa materialnego. W postępowaniu podatkowym oprócz zasad uregulowanych w Ordynacji podatkowej i w ustawach normujących poszczególne podatki (w szczególności VAT, CIT i PIT) obowiązują zasady prawa przyjęte w Unii Europejskiej. Kontrolę legalności działania administracji publicznej sprawują sądy administracyjne, natomiast egzekucja zobowiązań podatkowych odbywa się na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Przedawnienie stanowi jedną z form wygaśnięcia zobowiązania podatkowego (art. 59 § 1 pkt 9 Ordynacji podatkowej). Ma za zadanie stabilizację stosunków społecznych przez wygaszanie z upływem czasu zadawnionych zobowiązań podatkowych. Musi realizować stawiane mu cele, tj. dawać podatnikowi poczucie pewności co do braku ciążących na nim zobowiązań podatkowych i działać w sposób dyscyplinujący na wierzyciela podatkowego. Zasadą jest płacenie podatków, a nie ich unikanie i oczekiwanie na przedawnienie.

Zgodnie z ustawą z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (ustawa uchylona z dniem 1 marca 2017 r.) wymiar i pobór podatków, wykonywanie kontroli podatkowej oraz egzekucja administracyjna należności pieniężnych należały do zadań 400 naczelników urzędów skarbowych. Nadzór nad urzędami skarbowymi sprawowali dyrektorzy 16 izb skarbowych (od 2 grudnia 2016 r. izby administracji skarbowej).

Dyrektorzy izb skarbowych i naczelnicy urzędów skarbowych podlegali Ministrowi Finansów (obecnie Ministrowi Rozwoju i Finansów), który sprawuje kontrolę prawidłowości wykonywania zadań podległych mu organów.

SYNTEZA

W ocenie NIK działania podejmowane w badanym okresie przez urzędy skarbowe oraz Ministra Finansów nie zapobiegły wzrostowi zaległości podatkowych i kwot przedawnionych, a zatem okazały się nieskuteczne.

Zaległości podatkowe wymagalne według stanu na 30 czerwca 2015 r. wyniosły 48,6 mld zł i były wyższe od stanu na koniec 2014 r. o 18,3% i od stanu na koniec 2013 r. o 47,0%. W porównaniu do stanu na koniec 2009 r. zaległości wzrosły o 155,3%, w tym w podatku od towarów i usług (VAT) o 232,8%. W 2014 r. odpisano z powodu przedawnienia zaległości na kwotę 1,7 mld zł, co oznaczało wzrost o 2,4% w odniesieniu do 2013 r. Na koniec 2015 r. zaległości wymagalne wynosiły 58,9 mld zł, w tym w podatku VAT 42,8 mld zł. W 2015 r. odpisano 2,2 mld zł, co oznacza wzrost o 27,0% w stosunku do 2014 r.

Rosnąca wykrywalność oszustw podatkowych nie przełożyła się na odzyskiwanie należnych wpływów z tego tytułu. Postępowania egzekucyjne były mało skuteczne wobec podmiotów dokonujących oszustw podatkowych, głównie z wykorzystaniem faktur dokumentujących czynności fikcyjne. Wpłaty do budżetu w latach 2013-2014 i w I półroczu 2015 r. wyniosły zaledwie 1,3% kwoty wynikającej z decyzji wymiarowych urzędów kontroli skarbowej (12,4 mld zł). Spowodowało to gwałtowny wzrost zaległości w podatku VAT. W ocenie NIK możliwości odzyskania tych kwot są niewielkie, co stwarza zagrożenie ich przedawnienia w najbliższych latach. Głównymi przyczynami przedawniania się zobowiązań podatkowych były: brak majątku dłużników i brak możliwości stosowania skutecznych środków egzekucyjnych i zabezpieczających, zwłaszcza wobec podmiotów fikcyjnych, uczestniczących w oszustwach podatkowych. Do egzekwowania tych zaległości powinny być stosowane narzędzia właściwe do ścigania przestępstw. Przede wszystkim jednak potrzebne są skuteczne

działania w celu zmniejszenia liczby popełnianych przestępstw, co skutkowałoby zmniejszeniem wartości zaległości podatkowych. Urzędy skarbowe monitorowały zaległości i zobowiązania zagrożone przedawnieniem. Podejmowały próby ustalenia majątku i egzekucji zobowiązania, a także działania zapobiegawcze, które przerywały i zawieszały bieg terminu przedawnienia. W badanych przez NIK próbach największych zaległości zagrożonych przedawnieniem na kwotę ogółem 86,3 mln zł odzyskano zaledwie od 1,7% do 4,4% zaległości.

W siedmiu skontrolowanych urzędach skarbowych stwierdzono nieprawidłowości, które były przyczyną lub mogły przyczynić się do przedawnienia około 10% badanych zobowiązań podatkowych. Polegały one głównie na opóźnieniach we wszczęciu postępowań egzekucyjnych i opóźnieniach w podejmowaniu czynności egzekucyjnych. Nie wykorzystywano też wszystkich możliwości prawnych w celu poszukiwania majątku zobowiązanych. Nieprawidłowości te miały miejsce głównie w latach 2002-2010. Ponadto stwierdzono opóźnienia w odpisywaniu przedawnionych zaległości, które dotyczyły 17,3% liczby i 20,5% kwoty badanych zaległości.

Nie zostały sfinalizowane prowadzone od 2007 r. działania Ministra Finansów w zakresie kompleksowej nowelizacji ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, mające na celu usprawnienie postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego. Nie wprowadzono także jednolitych standardów dla komórek egzekucyjnych. Zastosowane przez Ministra Finansów rozwiązania systemowe (m.in. mechanizm odwrotnego obciążenia oraz instytucja odpowiedzialności solidarnej nabywcy) i organizacyjne okazały się niewystarczające dla poprawy skuteczności zwalczania oszustw popełnianych z wykorzystaniem faktur dokumentujących czynności fikcyjne. Mechanizmy uszczelniające nie ograniczyły oszustw w sposób systemowy, tzn. niezależny od towarów wykorzystywanych w przestępczym procederze.

Pomimo podejmowanych przez Ministra Finansów i inne organy działań nie została uchwalona zmiana w art. 70 ustawy – Ordynacja podatkowa, chociaż z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r. sygn. akt. SK 40/12, stwierdzającym niekonstytucyjność zasad przedawnień zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką i zastawem skarbowym wynika, że TK zgłosił wykonanie ze względu na tożsamość argumentacji, co do art. 70 § 6 ordynacji podatkowej. Skutkiem uchylenia art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej może być konieczność przyśpieszenia na masową skalę postępowań egzekucyjnych z rzeczy obciążonych hipoteką lub zastawem skarbowym (dotyczy ok. 6,2 mld zł zobowiązań zabezpieczonych hipoteką i ok. 2 mld zł zobowiązań zabezpieczonych zastawem skarbowym).

WNIOSKI POKONTROLNE

Do Ministra Finansów NIK skierowała wnioski pokontrolne o:

- Wyposażenie organów egzekucyjnych w niezbędne narzędzia i instrumenty umożliwiające egzekwowanie podatku z wydawanych decyzji, m.in.:
  - ułatwienie wierzycielom, organom egzekucyjnym oraz organom właściwym do dokonania zabezpieczenia na majątku podatnika dostępu do baz danych (rejestrów) w celu poszukiwania majątku dłużników podatkowych i osób trzecich zobowiązanych do zapłaty podatku, a także kontaktu z osobami upoważnionymi do reprezentowania podmiotu;
  - wypracowanie we współpracy z właściwymi organami zapewnienia zgodności ze stanem faktycznym danych rejestracyjnych podmiotu w organie podatkowym i w Krajowym Rejestrze Sądowym.
- Zwiększenie współpracy organów podatkowych i organów kontroli skarbowej z Generalnym Inspektorem Kontroli Finansowej, prokuraturą i Policją w celu identyfikowania zagrożeń i wykrywania organizatorów przestępstw podatkowych.
- Egzekwowanie od podległych organów podejmowania działań mających na celu eliminację z rynku podmiotów uczestniczących w przestępstwie podatkowym, dokonujących nielegalnych transakcji, w tym wykreślania oszustów z rejestru podatników VAT.
- Wypracowanie rozwiązań zmierzających do zahamowania wzrostu zaległości podatkowych.
- Wypracowanie, w porozumieniu z innymi organami państwa, koncepcji wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r. sygn. akt SK 40/12.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do naczelników urzędów skarbowych NIK wnioskowała m.in. o podejmowanie kontroli podatkowych i wszczynanie postępowań podatkowych w terminach zapewniających wydanie i doręczenie decyzji oraz egzekwowanie zaległości podatkowych, wyeliminowanie opóźnień w wysyłaniu dłużnikom upomnień i tytułów wykonawczych oraz w podejmowaniu wobec nich działań egzekucyjnych, przeanalizowanie wybranych zaległości pod kątem możliwości ich egzekwowania lub odpisania z ewidencji oraz zapewnienie odpisywania przedawnionych zaległości z ewidencji księgowej w okresie sprawozdawczym, w którym nastąpiło ich przedawnienie.

Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową

Departament Budżetu i Finansów

P/15/014

CEL OGÓLNY

Głównym celem kontroli była ocena, czy samorządy korzystały z operacji finansowych w sposób zgodny z przepisami i gospodarny, a także prawidłowo ewidencjonowały i wykazywały w sprawozdawczości te operacje. Szczegółowa tematyka kontroli obejmowała ocenę:

- legalności korzystania z operacji finansowych,
- wpływu operacji na przestrzeganie limitów zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (jst),
- gospodarności stosowanych operacji finansowych i rzetelności analiz warunków ich przeprowadzenia oraz skutków finansowych,
- prawidłowości ujęcia operacji finansowych w ewidencji i sprawozdawczości,
- zarządzania zobowiązaniami i płynnością finansową.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 14 jednostek samorządu terytorialnego z sześciu województw: dolnośląskiego, łódzkiego, mazowieckiego, śląskiego, świętokrzyskiego i zachodniopomorskiego. Operacje te umożliwiają samorządom zadłużanie się w sposób stanowiący obejście ustawowych mechanizmów ostrożnościowych w zakresie zadłużenia.

PROBLEM

W ostatnich latach coraz więcej samorządów decyduje się na kosztowne finansowanie w pozabankowych instytucjach finansowych (tzw. parabankach) lub wykorzystuje operacje finansowe inne niż kredyty i pożyczki bankowe oraz emisje obligacji.

Oferty ze strony pozabankowych instytucji finansowych dla samorządów rozszerzają katalog produktów finansowych o tzw. operacje niestandardowe, które powinny być kwalifikowane do długu, ale jednocześnie nie są ujmowane w relacji spłaty zobowiązań, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Operacjami niestandardowymi kreującymi dług, w szczególności są: umowy leasingu zwrotnego, umowy sprzedaży zwrotnej nieruchomości, różnego rodzaju umowy, w tym umowy nienazwane powodujące restrukturyzację zadłużenia, tj. np. cesja wierzytelności, subrogacja, forfaiting, factoring, a ponadto płatność ratalna, finansowanie kapitałowe spółek komunalnych (dopłaty do kapitału).

Korzystanie z tych instrumentów często jest związane z potrzebą pozyskania środków na współfinansowanie projektów realizowanych z wykorzystaniem środków europejskich oraz kontynuowania rozpoczętych projektów inwestycyjnych. Jednocześnie nadużywanie takich operacji może być niekorzystne dla samorządów ze względu na wyższe koszty takiego sposobu finansowania, jak i możliwość nadmiernego zadłużania się. Wynika to z faktu, że operacje te nie zawsze były przedstawiane w ewidencji księgowej i sprawozdawczości jst, pomimo że powinny być wykazywane jako zadłużenie z tytułu operacji mających cechy kredytu i pożyczki. Powodowało to ukrycie faktycznych obciążeń związanych z zadłużeniem jst, jak i nieuwzględnianie ich we wskaźnikach ostrożnościowych, określonych w ufp, które mają służyć ograniczeniu przyrostu zadłużenia samorządów. Występowanie takich zjawisk ma negatywny wpływ na jawność i przejrzystość finansów publicznych, a także może być źródłem niekontrolowanego pogorszenia się sytuacji finansowej jst. Brak dyscypliny finansowej i utrata zdolności kredytowej samorządów wyklucza w zasadzie dostęp do tańszego finansowania przez banki.

SYNTEZA

Zwiększony zakres wykorzystywania operacji niestandardowych był pochodną złej sytuacji finansowej i płynnościowej samorządów. Im była ona trudniejsza, tym większy był zakres i skala stosowanych niestandardowych operacji finansowych. Ze skontrolowanych 14 jednostek samorządu terytorialnego 11 korzystało z operacji finansowych innych niż kredyty i pożyczki bankowe oraz emisja obligacji, ponieważ ich sytuacja finansowa uniemożliwiała uzyskanie finansowania bankowego. Operacje te pozwalały na obejście mechanizmów ostrożnościowych, ustanowionych ustawą o finansach publicznych w celu przeciwdziałania nadmiernemu zadłużeniu. W szczególności zastosowane operacje niestandardowe stwarzały możliwość dalszego zadłużania się jst i istotnej poprawy wskaźnika ostrożnościowego (tzw. IWZ), obowiązującego na podstawie art. 243 ufp od 2014 r. Wynikało to z faktu, że zadłużenie z tytułu tych operacji nie musiało być wykazywane w sprawozdawczości budżetowej.

W pięciu skontrolowanych jednostkach decyzje o korzystaniu z operacji finansowych podejmowano przestrzegając obowiązujących przepisów. Wybór operacji finansowych następował po wykonaniu analiz bezpieczeństwa ich zastosowania i poprzedzony był stosownymi uchwałami podjętymi przez organ stanowiący samorządów oraz opiniami regionalnych izb obrachunkowych.

W pozostałych dziewięciu samorządach NIK oceniła negatywnie legalność wykorzystywanych operacji finansowych. Ocena wynikała m.in. z naruszenia przepisów w zakresie podejmowania uchwał budżetowych oraz naruszeń przepisów pzp, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzenia przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości. Naruszone zostały także przepisy ustawy o finansach publicznych, m.in. w zakresie udzielenia pełnomocnictwa bankom do dysponowania rachunkiem bankowym.

Korzystanie z pozabankowych operacji finansowych wiązało się m.in. z koniecznością ponoszenia kosztów istotnie przewyższających koszty rynkowe, co zostało przez NIK ocenione negatywnie po względem gospodarności. Ponoszeniu nadmiernych kosztów sprzyjał brak konieczności stosowania konkurencyjnego trybu wyboru pozabankowych instytucji finansowych oraz zaniechanie analiz warunków, na jakich miały być zawarte umowy, w odniesieniu do warunków rynkowych. Skutkiem tego było pogorszenie sytuacji finansowej samorządów, a w skrajnych przypadkach popadnięcie w tzw. pętlę zadłużenia.

Osiem skontrolowanych samorządów nierzetelnie przedstawiło w sprawozdaniach finansowych dane dotyczące wielkości długu lub jego kosztów. Spowodowane to było błędami w ewidencji księgowej oraz w sześciu przypadkach nierzetelnym wykazaniem stanu zadłużenia i wydatków związanych z zaangażowaniem w operacje finansowe.

Niepełny był nadzór organów wykonawczych nad zapewnieniem płynności finansowej samorządów. Zagadnienia te były przedmiotem bieżącego monitoringu tylko w pięciu badanych samorządach.

Najwyższa Izba Kontroli, mając świadomość relacji między organami państwa a jednostkami samorządu terytorialnego, w świetle ustaleń kontroli dotyczących efektywności gospodarki finansowej jst, uważa za zasadne przeanalizowanie możliwości wzmocnienia uprawnień kontrolnych regionalnych izb obrachunkowych poprzez stosowanie w kontroli samorządów kryterium gospodarności.

WNIOSKI POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o rozważenie przez Ministra Finansów zasadności:

- wdrożenia mechanizmów pozwalających na bieżące monitorowanie zaciągania przez samorządy zobowiązań wynikających z niestandardowych operacji finansowych (wzrost zadłużenia jst z wykorzystaniem niestandardowych operacji finansowych powinien podlegać takim samym procedurom, jakie obowiązują samorządy przy zaciąganiu kredytów lub pożyczki na cele, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 ufp, łącznie z obowiązkiem zasięgania opinii RIO dotyczącej możliwości spłaty takiego zobowiązania);
- przywrócenia wskaźnika limitującego poziom długu uznawanego przez ustawodawcę za racjonalny (po likwidacji ustawowego limitu (60%) ograniczającego poziom długu określonego w art. 170 ust 1 ufp z 2005 r., zauważalne jest angażowanie się jst w operacje finansowe, prowadzące do nadmiernego wzrostu zadłużenia);
- wzmocnienia uprawnień kontrolnych regionalnych izb obrachunkowych poprzez stosowanie w kontroli samorządów kryterium gospodarności.

DE LEGE FERENDA

Minister Finansów powinien przygotować propozycję zmian zasad sposobu obliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ) jst z art. 243 ufp w zakresie:

- uwzględnienia przy jego obliczaniu szeregu zobowiązań, które powodują ponoszenie kosztów ich spłaty i obsługi (dotyczy to m.in. umów leasingu zwrotnego, sprzedaży zwrotnej, umów restrukturyzacji zadłużenia, w tym sprzedaży na raty);
- zmiany zakresu czasowego danych wykorzystywanych do wyliczenia IWZ (bazowanie w wyliczeniu na danych według planu na koniec III kwartału jest bardziej podatne na manipulacje, niż wyliczenie wskaźnika na podstawie danych, np. z lat poprzedzających rok budżetowy);
- skorygowania sposobu obliczania IWZ, poprzez uwzględnianie w mianowniku relacji po obu stronach wzoru dochodów bieżących w miejsce dochodów ogółem (pozwoliłoby to na odniesienie w tym wskaźniku relacji zadłużenia do dochodów powtarzalnych, w tym wpływów z podatków i opłat, dotacji z budżetu państwa);
- modyfikacji wzoru określonego w art. 243 ust.1 ufp, poprzez wyłączenie z prawej strony wzoru z mianownika – dochodów otrzymanych z budżetu Unii Europejskiej, jak również wyłączenie z licznika – dochodów bieżących z UE i wydatków bieżących pokrytych tymi środkami (będzie to podwyższało dopuszczalny indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia samorządów i korzystnie oddziaływało na dalsze wykorzystanie funduszy unijnych w nowej perspektywie).

Minister Finansów powinien rozważyć:

- ograniczenie przy konstrukcji budżetu jst relacji zawartej w art. 242 ufp, tj. możliwości bilansowania części operacyjnej budżetu nierozliczonymi kredytami, pożyczkami i papierami wartościowymi z lat ubiegłych (wolne środki – art. 217 ust. 2 pkt 6 ufp). Dotychczasowe dopuszczenie uwzględnienia tych środków przy kalkulacji tej relacji, prowadzi do łamania zasady zakazującej angażowania środków finansowych pozyskanych z tytułów dłużnych na pokrycie wydatków bieżących. To może być przesłanką determinującą decyzje jednostek samorządowych o kumulowaniu wolnych środków w wyniku zaciągania zobowiązań dłużnych ponad bieżące potrzeby pożyczkowe, zamiast ich wykorzystywanie jedynie na finansowanie deficytu;
- rozszerzenia zapisu w art. 264 ufp o umożliwienie samorządom otwierania rachunków budżetu jst w więcej niż jednym banku w celu ograniczenia ryzyka utraty środków jst na rachunku w upadłym banku (rozwiązanie takie ograniczone byłoby tylko do sytuacji wskazującej na pogorszenie się sytuacji ekonomiczno-finansowej banku, np. ustanowienia w nim zarządu komisarycznego).

Wnioski nie zostały zrealizowane.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

W wyniku kontroli zawiadomiono Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Łodzi i w Katowicach o popełnieniu czynów wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W pierwszym przypadku naruszenie polegało na nieuregulowaniu w terminie przez Urząd Gminy w Pątnowie zobowiązań na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy, FGŚP, PFRON. Łączna wartość zobowiązań wyniosła 2347,4 tys. zł, czego skutkiem była zapłata odsetek 127,5 tys. zł. Stanowiło to naruszenie art. 14 i 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (uondfp) oraz art. 44 ust. 3 ufp. W drugim przypadku Burmistrz Gminy Łazy naruszył art. 15 uondfp, zaciągając w 2014 r. bez stosownego upoważnienia Rady Miejskiej w pozabankowej instytucji finansowej, zobowiązanie finansowe, które obciążało budżety lat następnych. Zawarł umowę leasingu zwrotnego i dzierżawy krytej pływalni na okres 12 lat, której łączna wartość wyniosła 18 314 tys. zł. Naruszył zasady gospodarki finansowej gminy określone w art. 46 ust.1 oraz art. 228 ust.1 ufp, zaciągając zobowiązanie wieloletnie nie uwzględnione w wieloletniej prognozie finansowej.

Ponadto delegatura NIK we Wrocławiu skierowała zawiadomienia o naruszeniu uondfp: przez Wójta Gminy Krośnice i Urzęd Miejski w Bierutowie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych we Wrocławiu.

Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej

Departament Budżetu i Finansów

P/15/015

CEL OGÓLNY

Celem kontroli była ocena, czy sprawozdawczość finansowa zapewnia jawność i przejrzystość finansów publicznych. Jawność i przejrzystość finansów publicznych rozpatrywana była w aspekcie sprawozdawczości finansowej, z uwzględnieniem jej cech jakościowych, takich jak:

- czytelność (informacje są zrozumiałe dla użytkowników, jeżeli umożliwiają poprawne odczytanie treści sprawozdania i analizę danych);
- prawdziwość (informacje są prawdziwe, jeżeli zgodne są z faktycznymi zdarzeniami gospodarczymi);
- przydatność (informacje są przydatne wtedy, gdy ich znajomość wpływa znacząco na decyzje podejmowane przez użytkowników);
- istotność (informacje są istotne, jeżeli koncentrują się na kluczowych zagadnieniach, umożliwiających trafną ocenę przeszłych zdarzeń i wyrobienie poglądu o przyszłości).

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto siedem jednostek budżetowych, w tym sześć ministerstw: Administracji i Cyfryzacji (obecnie Cyfryzacji, Infrastruktury i Budownictwa) oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji; Finansów; Gospodarki (obecnie Rozwoju); Infrastruktury i Rozwoju (obecnie Rozwoju, Infrastruktury i Budownictwa oraz Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej); Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Rolnictwa i Rozwoju Wsi i jeden urząd wojewódzki (Podkarpacki).

PROBLEM

Jawność i przejrzystość finansów publicznych, a w konsekwencji efektywne zarządzanie finansami wymaga wiarygodnych i odpowiednich informacji finansowych. Dostarczają ich różnorodne sprawozdania, których zakres nie zawsze jest wystarczający, a prezentowane w nich dane spójne. Sprawozdania sporządzane są przede wszystkim na podstawie ksiąg rachunkowych, zatem również od ich jakości zależy wiarygodność danych prezentowanych w sprawozdaniach. System rachunkowości i sprawozdawczości powinien wspomagać planowanie i zarządzanie finansami publicznymi, a jednocześnie zapewnić ich jawność i przejrzystość. Dlatego też rzetelność ksiąg rachunkowych i sporządzanych na ich podstawie sprawozdań stanowi ważny element w procesie zarządzania. Niemniej ważnym elementem dla efektywnego zarządzania finansami publicznymi jest odpowiedni zakres i spójność prezentowanych danych oraz ich adekwatność do potrzeb informacyjnych.

Jawność to swobodny dostęp wszystkich zainteresowanych obywateli i instytucji do danych sektora publicznego. Przejrzystość rozumiana jest natomiast jako sytuacja, w której obowiązujące zasady funkcjonowania gospodarki finansowej i sprawozdawczości sektora publicznego umożliwiają faktyczne zapoznanie się ze stanem gospodarki całego sektora. Potrzeba przejrzystości finansów publicznych jest szczególnie akcentowana i propagowana przez międzynarodowe organizacje, takie jak m.in. MFW czy OECD.

Zapewnienie użytkownikom dostępu do odpowiedniej jakości danych o charakterze rzeczowym i finansowym jest niezbędne do sprawnego funkcjonowania państwa. Od jakości dostępnych danych zależy bowiem, czy ich użytkownicy – władze publiczne oraz społeczeństwo – posiadają niezbędną wiedzę o procesach zachodzących w państwie, w tym o skuteczności i efektywności działań podejmowanych przez różne jednostki sektora finansów publicznych na rzecz społeczeństwa. Bez takiej wiedzy nie jest możliwe ani skuteczne kierowanie państwem i prowadzenie polityk w poszczególnych obszarach jego funkcjonowania, ani zewnętrzna kontrola i ocena sprawności działania poszczególnych organów władzy publicznej oraz instytucji publicznych, dokonywana przez różnego rodzaju instytucje społeczne i gospodarcze.

SYNTEZA

Funkcjonujący w Polsce system sprawozdań w zakresie finansów publicznych nie może być uznany za jawny i przejrzysty. System ten nie dostarcza danych, które pozwalałyby na jednoznaczne przypisanie środków publicznych do realizowanych polityk. Sprawozdania z realizacji polityk i programów oraz sprawozdania z wykonania budżetu państwa były niespójne i nieprzejrzyste, dlatego publikowane dane w zakresie finansów publicznych były trudne do interpretacji i mogły prowadzić użytkowników do przeciwstawnych wniosków. Wiele danych o istotnym znaczeniu dla oceny sytuacji finansowej państwa nie było w ogóle publikowanych. Ponadto sprawozdania finansowe za 2014 r. nie przedstawiały rzetelnego i jasnego obrazu sytuacji majątkowo-finansowej kontrolowanych jednostek, co wynikało zarówno z błędów w prowadzeniu ksiąg rachunkowych, jak również błędnej prezentacji danych w samych sprawozdaniach. Tym samym objęte kontrolą sprawozdania nie spełniały podstawowych wymogów określonych w Kodeksie Przejrzystości Fiskalnej – zgodnie z którymi sprawozdania powinny być wiarygodne i spójne. Powyższej oceny nie zmienił fakt, że sprawozdania budżetowe jednostek objętych kontrolą wykazywały prawidłowe kwoty dochodów i wydatków.

W wyniku kontroli stwierdzono m.in., że zakres sprawozdań nie pozwala na jednoznaczne wskazanie, na jakie zadania zostały przeznaczone środki publiczne, oraz jaki był ich rozkład terytorialny dochodów i wydatków publicznych. Transakcje związane z wykonywaniem budżetu państwa, o bardzo podobnym charakterze wykazywane były niejednolicie, co ma bezpośredni wpływ na wielkość deficytu. Dotyczy to przede wszystkim wykazywania w rozchodach pożyczek udzielanych z budżetu państwa Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych, przekazywania z pominięciem wydatków środków, które wpłynęły do budżetu państwa w wyniku prywatyzacji majątku Skarbu Państwa, czy też refundowania FUS ubytku składki ubezpieczeniowej. Przy obliczaniu wysokości dochodów i wydatków publicznych oraz nadwyżki lub deficytu sektora finansów publicznych nie eliminowano przepływów finansowych między budżetem państwa i FUS z tytułu rekompensaty utraconych wpływów ze składek przekazywanych OFE oraz zaliczano dochody FUS z tego tytułu do dochodów publicznych.

Negatywny wpływ na przejrzystość finansów publicznych miał podział wydatków budżetowych na grupy ekonomiczne, które nie pozwalają na wyodrębnienie takich podstawowych wielkości, jak np. łączne wydatki majątkowe; dotyczy to w szczególności grupy „współfinansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej", z której to grupy środki przeznaczane są na dotacje, świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki bieżące jednostek budżetowych oraz wydatki majątkowe. Ujemny wpływ na przejrzystość finansów publicznych miał również brak jasnej korespondencji pomiędzy podstawowymi danymi o sektorze finansów publicznych i sektorze instytucji rządowych i samorządowych, definiowanym zgodnie z międzynarodowym standardem ESA 2010. Sektor finansów publicznych określony w ustawie o finansach publicznych nie jest pojęciem tożsamym z sektorem instytucji rządowych i samorządowych definiowanym zgodnie

z ESA 2010. Różnice dotyczą zarówno uwzględnienia/nieuwzględnienia niektórych jednostek, jak np. Krajowego Funduszu Drogowego, jak również zasad rejestrowania przepływów środków i innych definicji.

Wyniki kontroli wykazały również niedostateczny zakres informacji o przeznaczeniu środków publicznych na finansowanie zadań służących realizacji celów strategicznych, jak również brak przejrzystej metodologii wyliczania wydatków na realizację celów Strategii Rozwoju Kraju 2020.

Najwyższa Izba Kontroli dokonała także oceny wiarygodności danych prezentowanych w sprawozdaniach finansowych sporządzanych przez jednostki budżetowe, w tym bilansie, rachunku zysku i strat oraz zestawieniu zmian w funduszu jednostki. We wszystkich kontrolowanych jednostkach wystąpiły nieprawidłowości w prowadzeniu ksiąg rachunkowych, przy czym w czterech z nich były one na tyle istotne i rozległe, że sporządzonych na ich podstawie sprawozdań nie można było uznać za wiarygodne. W przypadku bilansu przyjęte progi istotności, na poziomie 2% sumy bilansowej) zostały przekroczone nawet o 90,5%. Biorąc pod uwagę skalę i rodzaj stwierdzonych nieprawidłowości system kontroli zarządczej w zakresie powadzenia ksiąg rachunkowych oraz sporządzania sprawozdań nie był w pełni skuteczny.

WNIOSKI POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o:

- zamieszczanie w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa szczegółowych wyjaśnień dotyczących różnicy pomiędzy podstawowymi wielkościami obliczonymi zgodnie z metodologią krajową oraz zgodnie z metodologią ESA 2010;
- opracowanie i opublikowanie standardów jawności i przejrzystości finansów publicznych, zgodnych ze standardami międzynarodowymi, pomimo iż Minister Finansów nie dostrzega potrzeby tworzenia „niewiążących zbiorów dobrych praktyk" uważając, że wynikają one wprost z przepisów prawa, w tym Konstytucji RP i ustawy o finansach publicznych.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o:

- opracowanie projektu zmiany ustawy o rachunkowości w zakresie wprowadzenia możliwości wyceny środków trwałych według wartości godziwej (w zależności od decyzji jednostki) lub wprowadzenia do ustawy delegacji dla Ministra Finansów do opracowania rozporządzenia w sprawie terminów i zasad aktualizacji wyceny majątku dla potrzeb sprawozdawczości finansowej;
- opracowanie projektu zmiany ustawy o finansach publicznych (ufp), który:
  - umożliwi wykazywanie wszystkich transferów środków z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a więc zarówno środków przekazywanych dotychczas w formie pożyczek, jak i refundacji na pokrycie ubytków spowodowanych przekazaniem składek otwartym funduszom emerytalnym, jako wydatków budżetu państwa;
  - umożliwi wykazywanie rozdysponowania środków pochodzących z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa do innych jednostek sektora finansów publicznych jako wydatków budżetu państwa, a nie rozchodów;
  - zlikwiduje grupę wydatków budżetu państwa, określoną w art. 124 ust. 1 pkt 6 ufp, która uniemożliwia wykazywanie w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa łącznych wydatków w podziale na grupy ekonomiczne, w związku z czym nie są publikowane łączne kwoty wydatków budżetowych w podziale na zadania bieżące i inwestycyjne, nie wiadomo również, ile wyniosły łączne kwoty dotacji lub świadczeń przekazywanych osobom fizycznym;
  - zmieni definicję środków publicznych, zawartą w art. 5 ust. 1 ufp tak, aby w jasny sposób odróżnić dochody publiczne zarówno od środków publicznych, jak i od innych rodzajów przychodów (według obecnej definicji środkami publicznymi są dochody publiczne oraz innego rodzaju środki wymienione w art. 5 ust. 1, przy czym wśród tych środków można również wskazać dochody publiczne);
  - zobliguje Ministra Finansów do opracowania, w ramach szczególnych zasad rachunkowości, zasad sporządzania Bilansu z wykonania budżetu państwa oraz określenia odbiorców tego sprawozdania;
  - doprecyzuje zapisy (także rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości) tak, aby z ich treści wynikało jednoznacznie, że ewidencja budżetu państwa jest prowadzona według zasad określonych w ustawie o rachunkowości lub zobliguje Ministra Finansów do opracowania szczególnych zasad rachunkowości dla budżetu państwa z taką szczegółowością i wymogami w zakresie organizacji i prowadzenia ksiąg rachunkowych, które zapewniłyby jakość prowadzonej ewidencji budżetu państwa co najmniej na poziomie jakościowym takim, jak zapewnia to spełnienie wymogów określonych w ustawie o rachunkowości.

Wnioski nie zostały zrealizowane.

Sprawowanie przez Komisję Nadzoru Finansowego nadzoru nad Spółdzielczym Bankiem Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie w latach 2013-2015

Departament Budżetu i Finansów

I/16/001

CEL OGÓLNY

Ocena działań nadzorczych prowadzonych przez Komisję Nadzoru Finansowego wobec Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie w latach 2013-2015.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego.

PROBLEM

W grudniu 2015 r. po raz pierwszy od 15 lat doszło w Polsce do upadłości banku. Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy stwierdził niewypłacalność Spółdzielczego Bank Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie, działającego pod nazwą handlową SK Bank. Aktywa Banku nie wystarczyły na pokrycie jego zobowiązań. Bankowy Fundusz Gwarancyjny musiał dokonać wypłat depozytów gwarantowanych (do równowartości 100 tys. euro na osobę) na kwotę ponad 2 mld zł.

SYNTEZA

Upadłość Banku miała swe źródła w nieprawidłowościach w zarządzaniu ryzykiem kredytowym. Stały się one przedmiotem zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, skierowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego (KNF) do prokuratury. Wcześniej, w dniu 11 sierpnia 2015 r. Komisja Nadzoru Finansowego ustanowiła zarząd komisaryczny w Banku. Po jego wprowadzeniu klienci w ciągu kilku dni wycofali blisko 1 mld zł środków pieniężnych. W celu ratowania płynności SK Banku Narodowy Bank Polski udzielił Bankowi kredytu refinansowego na kwotę do 500 mln zł. Został on w połowie objęty gwarancjami Skarbu Państwa. W związku z zaprzestaniem przez Bank spłaty kredytu gwarancja w wysokości 184,9 mln zł została w dniu 31 grudnia 2015 r. wypłacona na rzecz NBP. Zarząd komisaryczny SK Banku zlecił biegłemu rewidentowi zbadanie sytuacji SK Banku na dzień 10 sierpnia 2015 r. Wykazało ono stratę Banku w wysokości 1,6 mld zł, w związku z koniecznością przekwalifikowania części kredytów z kategorii „pod obserwacją" do kategorii „stracone". Dotyczyło to głównie ekspozycji dla sektora deweloperskiego. Drugim czynnikiem powiększającym straty była weryfikacja zawyżonych wycen zabezpieczeń i w związku z tym konieczność utworzenia wyższych rezerw. Wobec braku podmiotu zewnętrznego, który przejąłby Bank o takiej sytuacji, KNF złożyła wniosek do sądu o ogłoszenie upadłości Banku. Upadłość została ogłoszona w dniu 30 grudnia 2015 r.

Zdaniem NIK, działania nadzorcze podejmowane przez Komisję Nadzoru Finansowego i jej Urząd (UKNF) wobec Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie były spóźnione, a przez to nie w pełni rzetelne i nieskuteczne w zakresie realizacji celu nadzoru bankowego, określonego w art. 133 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa środków gromadzonych na rachunkach bankowych.

Wprawdzie UKNF działał zgodnie z przyjętą metodologią nadzorczą, a KNF podejmowała działania przewidziane ustawą Prawo bankowe – takie m.in. jak wydanie zaleceń poinspekcyjnych, zakaz wypłaty dywidendy i reklamy produktów depozytowych, nałożenie obowiązku opracowania programu naprawczego, wszczęcie postępowania w przedmiocie wystąpienia do rady nadzorczej o odwołanie członków zarządu, ustanowienie zarządu komisarycznego – to jednak działania te były podejmowane zbyt późno, by zapewnić bezpieczeństwo środków zgromadzonych na rachunkach bankowych i zapobiec stratom klientów Banku. Przyczyniło się do tego późne przeprowadzenie inspekcji, która ujawniła liczne nieprawidłowości w działaniach Banku w zakresie zarządzania ryzykiem kredytowym. Pierwsza od 2010 r. inspekcja kompleksowa w Banku została przeprowadzona dopiero we wrześniu 2014 r. Aby zapobiec upadłości Banku nieprawidłowości te musiałyby zostać wykryte znacznie wcześniej. Dane prezentujące wzrost sumy bilansowej i portfela kredytów z utratą wartości oraz utrzymujący się wysoki poziom kredytów pod obserwacją, stanowiły przesłanki do przeprowadzenia inspekcji co najmniej trzy kwartały wcześniej. Pozwoliłoby to na zahamowanie wzrostu zobowiązań Banku (od końca września 2014 r. do końca czerwca 2015 r. depozyty wzrosły o ponad 400 mln zł).

W wyniku tego ograniczona zostałaby skala wypłat gwarancji depozytów, dokonanych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny w wysokości ponad 2 mld zł oraz strat wierzycieli, którzy nie uzyskają zwrotu środków z masy upadłości Banku.

Badania inspekcyjne UKNF poddały w wątpliwość wiarygodność danych sprawozdawczych i sprawozdań finansowych Banku, na podstawie których prowadzony był nadzór analityczny („zza biurka"). KNF nie skorzystała jednak z możliwości, wynikającej z art. 135 ust. 2 ustawy – Prawo bankowe, tj. nie zleciła wybranemu przez siebie biegłemu rewidentowi badania ksiąg

i sprawozdań finansowych Banku, w celu uzyskania pełnej informacji o sytuacji ekonomiczno-finansowej Banku, w tym jakości portfela kredytowego. Pozwoliłoby to także na wcześniejsze podjęcie działań ograniczających skalę strat klientów Banku.

W związku z tym, że metodyka nadzoru analitycznego okazała się nieskuteczna, NIK sformułowała pod adresem KNF wniosek pokontrolny o dokonanie przeglądu oraz ewentualnej modyfikacji, stosowanego w UKNF, instrumentarium oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej banków oraz metodologii podejmowanych działań nadzorczych pod kątem zapewnienia skutecznego reagowania na występujące istotne zagrożenia w działalności banków.

Zdaniem NIK, UKNF powinien rozważyć także, na ile – czytelna dla banków – praktyka nadzorcza, polegająca na kierowaniu inspekcji do podmiotów o skali działalności podobnej do SK Banku raz na kilka lat, gdy dane sprawozdawcze nie ujawniają ryzyk dla stabilności banku, może być czynnikiem sprzyjającym powstawaniu zagrożeń dla bezpieczeństwa środków na rachunkach bankowych.

W związku ze znaczącym odpływem środków z Banku po ustanowieniu w nim zarządu komisarycznego, w dniu 19 sierpnia 2015 r. odbyło się posiedzenie Komitetu Stabilności Finansowej, na którym Minister Finansów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego oraz Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego omówili sytuację Banku. Dzień później Narodowy Bank Polski udzielił SK Bankowi kredytu refinansowego na ratowanie płynności w wysokości do 500 mln zł. NBP udzielił kredytu, gdyż uzyskał wysokie zabezpieczenie w postaci cesji wierzytelności z kredytów udzielonych przez SK Bank oraz gwarancję Skarbu Państwa na połowę kredytu. Udzielenie gwarancji przez Ministra Finansów było zgodne z przepisami ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym (Dz.U. z 2014 r. poz. 158, ze zm.). Poprzez udzielenie gwarancji rozłożona została odpowiedzialność za ratowanie Banku na NBP i Ministra Finansów. Ryzykiem finansowym w pełni obciążony pozostał jednak Skarb Państwa. Ewentualne straty NBP pomniejszą bowiem wynik finansowy NBP, a tym samym ewentualną wpłatę z zysku do budżetu państwa.

Przedstawiciele Prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz Ministra Finansów w Komisji Nadzoru Finansowego byli od 2014 r. kilkukrotnie informowani o sytuacji Banku i potencjalnych ryzykach niewypłacalności, jednak przed udzieleniem kredytu i gwarancji zarówno Prezes NBP, jak i Minister Finansów wystąpili do Komisji Nadzoru Finansowego o aktualną opinię o wypłacalności SK Banku. Zdaniem NIK, Komisja nie dołożyła należytej staranności, aby w opiniach zawrzeć wszystkie informacje istotne dla aktualnej oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej Banku.

Opinie te zostały przyjęte w formie zaproponowanej przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego. Przedstawiały one w szczególności kształtowanie się podstawowych wskaźników kapitałowych, prowadzące do konkluzji, że Bank jest wypłacalny. Jednakże podstawą kalkulacji tych wskaźników były dane liczbowe, pochodzące ze sprawozdań Banku, których wiarygodność była niska, na co wskazywały wyniki inspekcji przeprowadzonych w latach 2014-2015. Jednocześnie Komisja nie wykorzystała dostępnych instrumentów by sprawozdania te zweryfikować. Zastrzeżenie dotyczące ograniczonej wiarygodności sprawozdawczości Banku i przekazywanych danych nie zostało w opiniach zawarte. KNF nie podała także, że ustalenia inspekcji wskazujące na konieczność zmiany klasyfikacji należności Banku, utworzenia rezerw celowych i odpisów aktualizacyjnych, a w konsekwencji na powstanie straty na dzień 30 czerwca 2014 r., zostały oparte na badaniu dotyczącym 16,7% portfela kredytowego. Oznaczało to ryzyko, iż sytuacja Banku była gorsza niż przedstawiona w przekazanym dokumencie.

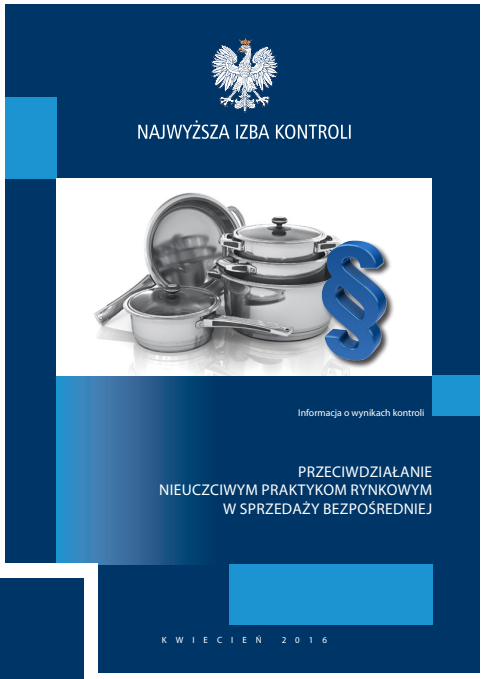
W ocenie NIK przekazanie opinii pozbawionej wymienionych informacji przyczyniło się do udzielenia kredytu refinansowego w wysokości do 500 mln zł oraz gwarancji w kwocie do 250 mln zł, jako zabezpieczenia kredytu refinansowego dla SK Banku, bez uwzględnienia wszystkich istotnych okoliczności i naraziło Skarbu Państwa na wysokie ryzyko strat. Opinie o zasadności udzielenia wsparcia w formie gwarancji spłaty kredytu refinansowego, wymagane na podstawie art. 15 ust. 4 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym, wyrazili także Prezes Narodowego Banku Polskiego oraz Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Należy jednak podkreślić, że opinie te nie dotyczyły wypłacalności SK Banku, a Prezes NBP wypowiadał się w sprawie gwarancji dla kredytu, którego udzielała kierowana przez niego instytucja.

Według stanu na dzień 8 kwietnia 2016 r. należność Narodowego Banku Polskiego od SK Banku (w upadłości) z tytułu udzielonego kredytu wynosiła 156,2 mln zł, a Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Ministra Finansów, z tytułu wypłaconej gwarancji 184,9 mln zł. NIK będzie w ramach corocznych kontroli wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oceniała zakres i skuteczność oraz koszty windykacji, prowadzonej z inicjatywy NBP i Ministra Finansów.

WNIOSKI POKONTROLNE

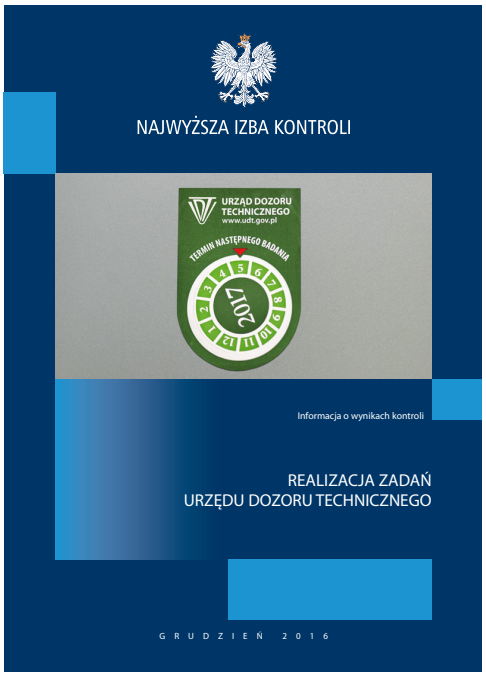
Pod adresem KNF o dokonanie przeglądu oraz ewentualnej modyfikacji, stosowanego w UKNF, instrumentarium oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej banków oraz metodologii podejmowanych działań nadzorczych pod kątem zapewnienia skutecznego reagowania na występujące istotne zagrożenia w działalności banków.

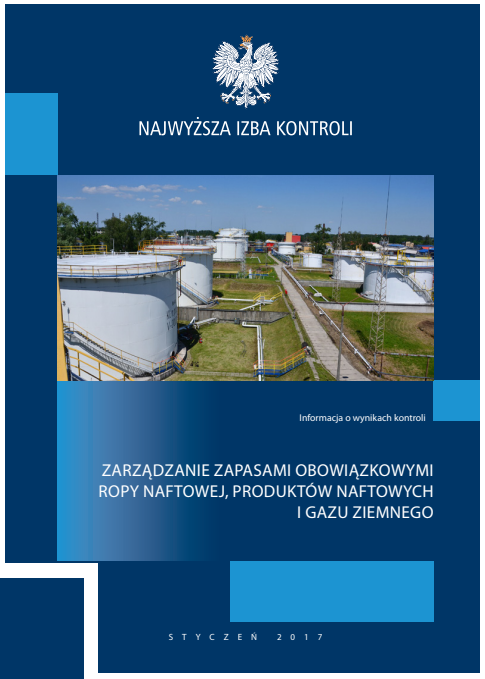
Gospodarka, gospodarka morska



Gospodarka, gospodarka morska

Gospodarka, gospodarka morska





5. Gospodarka, gospodarka morska

W kontrolach dotyczących spraw gospodarczych, NIK dotknęła szeregu problemów mających kluczowe znaczenie dla gospodarki i obywateli, w tym m.in. realizacji Programu „Inwestycje Polskie", promocji gospodarczej Polski, działalności ośrodków innowacji, czy przeciwdziałania nieuczciwym praktykom rynkowym w sprzedaży bezpośredniej. NIK z uwagą badała różne aspekty bezpieczeństwa energetycznego państwa, zarządzania zapasami obowiązkowymi ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zagadnienia związane z dostosowaniem polskiego przemysłu do wymogów Pakietu energetyczno-klimatycznego. Skontrolowano również efekty realizacji Programu „Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032". W ramach działu gospodarka morska, NIK w 2016 r. przeprowadziła kontrolę funkcjonowania centrów pierwszej sprzedaży ryb.

NIK stwierdziła, że w latach 2010-2015 nie istniał spójny system *Promocji gospodarczej Polski*. Nie przyjęto też jednolitej definicji promocji gospodarczej, funkcjonującej w obrocie prawnym. W ocenie NIK Polska mogła lepiej wykorzystać szanse wynikające z ekspansji polskiej gospodarki, uwarunkowanej takimi czynnikami jak uczestnictwo w rynku Unii Europejskiej, rozszerzająca się sieć kontaktów handlowych, także poza UE, czy korzystny z punktu widzenia eksportu kurs walutowy. Minister Gospodarki ani Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA nie opracowali odrębnej strategii pozyskiwania Bezpośrednich Inwestycji Zagranicznych. Brak było odrębnej, krajowej strategii promocji gospodarczej Polski. Jej zręby powstały dopiero w latach 2013-2014, w wyniku przyjęcia *Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki* oraz *Programu Rozwoju Przedsiębiorstw.* Dokumenty te, nawet traktowane komplementarnie, nie wyznaczają jednak spójnej koncepcji promocji gospodarczej, m.in. ze względu na występujące w nich braki, niedopowiedzenia i niekonsekwencje. Niektóre z podmiotów objętych kontrolą, w tym samorządy, dysponowały natomiast autonomicznymi, spójnymi dokumentami o charakterze strategicznym.

W latach 2010-2015 w Polsce ponad 170 podmiotów zajmowało się kreowaniem, wspomaganiem lub wykonywaniem przedsięwzięć z zakresu promocji gospodarczej. Działalność tę nadzorowało co najmniej ośmiu ministrów: Spraw Zagranicznych, Gospodarki, Finansów, Skarbu Państwa, Sportu i Turystyki, Środowiska oraz Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Niezależnie od tego, promocję gospodarczą w wymiarze regionalnym (wojewódzkim) lub ponadregionalnym prowadziło 16 marszałków województw oraz inne organy samorządowe. Łączne szacunkowe koszty działalności w zakresie internacjonalizacji, w tym promocji gospodarczej, poniesione przez sektor publiczny, wyniosły w badanym okresie ok. 2,2 mld zł. Skutkiem braku koordynacji i należytej współpracy pomiędzy podmiotami państwowymi było m.in. niecelowe, a przez to niegospodarne utworzenie dwóch niezależnych od siebie, ogólnokrajowych sieci obsługi inwestora o praktycznie tym samym zakresie zadań. W ramach dwóch programów operacyjnych wydano na nie ok. 62 mln zł. Sytuacja ta powstała w wyniku sporu dwóch podmiotów publicznych – Ministra Gospodarki i Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych. Zdaniem NIK nie było również należytej współpracy Ministrów Gospodarki i Spraw Zagranicznych przy organizacji wspólnych misji gospodarczych oraz współdziałania placówek zagranicznych – Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji i ambasad. NIK wskazała na nadmierną koncentrację Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji w Europie (29 placówek spośród 49), gdzie warunki prowadzenia biznesu są na ogół stabilne, a informacje ekonomiczne ogólnie dostępne. Utrzymywanie placówek w krajach UE uniemożliwia otwieranie placówek w krajach perspektywicznych (np. w Meksyku). Swojej roli nie spełniła, powołana przez Prezesa Rady Ministrów, Rada Promocji Polski pod przewodnictwem Ministra Spraw Zagranicznych. Rada Promocji Polski w praktyce nie podejmowała działań na rzecz promocji gospodarczej naszego kraju. Nie przekazywała ona Radzie Ministrów rekomendacji, nie proponowała i nie opiniowała rozwiązań legislacyjnych w tym zakresie. W latach 2010-2015 Rada zebrała się 16 razy i podjęła 7 uchwał, w tym tylko 3 merytoryczne.

Wyniki kontroli przygotowania i realizacji Programu „Inwestycje Polskie" pozwalają na wskazanie czynników, jakie należy uwzględnić przy tworzeniu skutecznych mechanizmów wspierających podnoszenie możliwości rozwojowych polskiej gospodarki. Program „Inwestycje Polskie" został ogłoszony w dniu 12 października 2012 r. przez ówczesnego Prezesa Rady Ministrów w czasie „drugiego exposé". Jego głównym celem było zapewnienie finansowania wybranych długoterminowych i rentownych inwestycji infrastrukturalnych w sposób uzasadniony ekonomicznie, niepowiększający długu publicznego oraz mobilizujący długoterminowy kapitał prywatny.

Jednak w ocenie NIK Program „Inwestycje Polskie" został przygotowany nierzetelnie. Nie określono szczegółowych planów ani mierników działania poszczególnych podmiotów, co utrudniało rzetelną ocenę efektów i skuteczności Programu. Brakowało także spójnego systemu monitoringu i nadzoru. Nie wyznaczono jednostki koordynującej całość, a nadzór rozproszony był pomiędzy dwa ministerstwa: Skarbu Państwa i Finansów.

Sposób przygotowania i realizacji Programu „Inwestycje Polskie" nie zagwarantował osiągnięcia zakładanych efektów w postaci wsparcia procesów inwestycyjnych ze środków publicznych. W latach 2013-2015 wsparcie to wyniosło około 30 mld zł zamiast deklarowanych 40 mld zł. Nie przewidziano bowiem, że przygotowanie finansowania kapitałowego przez Polskie Inwestycje Rozwojowe będzie procesem długotrwałym, ani tego, że przedsiębiorstwa krajowe nie przedstawią dostatecznej liczby projektów spełniających wymagania. Nastąpiła także konieczność zmiany założeń Programu. Wynikało to m.in. z faktu, że część akcji, która miała być przeznaczona na realizację Programu, tj. akcje Ciech SA, nie zostały przeznaczone na jego realizację, gdyż zostały sprzedane przez MSP. NIK zwróciła też uwagę, że zawiódł nadzór nad realizacją Programu – rozproszony między dwoma ministerstwami, zaś sposób finansowania udziału BGK powiększył dług publiczny o 3 mld zł, co było niezgodne z założeniami Programu.

W wyniku kontroli *Dostosowania polskiego przemysłu do wymogów Pakietu energetyczno-klimatycznego,* NIK oceniła negatywnie skuteczność działań administracji publicznej na rzecz dostosowania polskiej gospodarki do wymogów PEK.

Regulacje prawne określające warunki prowadzenia działalności powodującej emisję gazów cieplarnianych wprowadzono z blisko trzyletnim opóźnieniem, zaś część aktów wykonawczych nie zostało wydanych nawet do zakończenia kontroli NIK. Nie stworzono również mechanizmów wsparcia dla przedsiębiorców działających w sektorach powodujących emisję gazów. W wyniku zaniedbań i błędów, zarówno Ministra Środowiska jak i Gospodarki, przedsiębiorcy prowadzili działalność w warunkach ogromnej niepewności i braku bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Zdaniem NIK, Ministrowie Środowiska i Gospodarki nie przygotowali odpowiednich warunków prawnych niezbędnych, by dostosować polską gospodarkę do wymogów Pakietu energetyczno-klimatycznego. Niezadowalająca była jakość przygotowywanych projektów legislacyjnych, niesprawna organizacja procesu uzgodnień, brakowało też skutecznej koordynacji prac administracji rządowej.

Nadzór Ministra Środowiska nad realizacją PEK był nierzetelny, a jednocześnie nieskuteczny. Brakowało analizy danych i informacji zbieranych od podmiotów prowadzących instalacje emitujące gazy**.** Minister Środowiska oraz Minister Gospodarki nie podejmowali działań w zakresie identyfikacji zagrożeń i zabezpieczenia konkurencyjności przedsiębiorstw emitujących gazy cieplarniane oraz narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji.

Natomiast kontrola *Zarządzania zapasami obowiązkowymi ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego* pozwoliła na stwierdzenie, że w okresie objętym kontrolą (oceny dokonano na podstawie stanu prawnego obowiązującego do 2 września 2016 r.) Minister Gospodarki, a od listopada 2015 r. Minister Energii, monitorował i nadzorował system zapasów interwencyjnych ropy naftowej i produktów naftowych oraz zapasów obowiązkowych gazu ziemnego, prowadząc okresowe analizy stanu tych zapasów, ich struktury oraz miejsca magazynowania. Polska prawidłowo wypełnia obowiązek (obejmujący wszystkie kraje UE) utrzymywania 90-dniowych zapasów interwencyjnych ropy naftowej lub paliw i gazu płynnego (LPG) oraz 30-dniowych zapasów obowiązkowych gazu ziemnego. Wypracowany przez administrację rządową system monitoringu zapewniał pełną wymianę informacji m.in. w odniesieniu do rzeczywistej wielkości zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw, struktury, lokalizacji i własności tych zapasów, a także zapasów obowiązkowych gazu ziemnego. Prezesi Agencji Rezerw Materiałowych i Urząd Regulacji Energetyki posiadali niezbędną wiedzę na temat magazynów, ich parametrów technicznych oraz związanych z tymi magazynami systemów przesyłowych i transportowych. W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości nie mające istotnego wpływu na bieżące funkcjonowanie systemu zapasów interwencyjnych ropy naftowej i produktów naftowych oraz zapasów obowiązkowych gazu ziemnego.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Realizacja Programu „Inwestycje Polskie" (P/15/009/KBF)*
2. *Przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom rynkowym w sprzedaży bezpośredniej (P/15/019/KGP)*
3. *Dostosowanie polskiego przemysłu do wymogów Pakietu energetyczno-klimatycznego (P/15/021/KGP)*
4. *Działalność ośrodków innowacji (P/15/022/KGP)*
5. *Promocja gospodarcza Polski (P/15/023/KGP)*
6. *Realizacja „Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032" (P/15/087/LLO)*
7. *Realizacja zadań Urzędu Dozoru Technicznego (P/16/015/KGP)*
8. *Zarządzanie zapasami obowiązkowymi ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego (P/16/016/KGP)*
9. *Funkcjonowanie centrów pierwszej sprzedaży ryb (P/16/062/LGD)*
10. *Realizacja i finansowanie inwestycji pn. Strefa rozwoju gospodarczego – Warlubski Park Przemysłowo-Technologiczny (S/16/003/LBY)*

Realizacja Programu „Inwestycje Polskie"

Departament Budżetu i Finansów

P/15/009

CEL OGÓLNY

Ocena koncepcji, przygotowania i realizacji Programu „Inwestycje Polskie" oraz efektów wykorzystania środków przekazanych na ten cel przez Skarb Państwa do Banku Gospodarstwa Krajowego i Polskich Inwestycji Rozwojowych SA.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Skarbu Państwa, Ministerstwie Finansów, Banku Gospodarstwa Krajowego i w Polskich Inwestycjach Rozwojowych SA.

PROBLEM

Program „Inwestycje Polskie" został ogłoszony w dniu 12 października 2012 r. przez Prezesa Rady Ministrów, który w sejmowym exposé przedstawił plan działań zmierzających do zaangażowania aktywów Skarbu Państwa w celu wspierania wzrostu gospodarczego kraju oraz finansowania inwestycji infrastrukturalnych. Realizacja Programu miała zapewnić możliwości finansowania inwestycji do kwoty 40 mld zł do 2015 r. i 90 mld zł do 2018 r.

Rozwinięciem koncepcji przedstawionej w exposé był Program „Inwestycje Polskie", opracowany przez Ministra Skarbu Państwa. Został on przedstawiony Radzie Ministrów jako załącznik do pisma Ministra Skarbu Państwa i Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2012 r. o wyrażenie zgody przez Radę Ministrów na inny, niż określony w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, tryb zbycia akcji będących własnością Skarbu Państwa. Zgoda obejmowała wniesienie akcji na pokrycie kapitału Celowej Spółki Inwestycyjnej do łącznej wartości 10 mld zł oraz tytułem podwyższenia funduszu statutowego Banku Gospodarstwa Krajowego o kwotę do 10 mld zł. W dniu 27 grudnia 2012 r. Rada Ministrów wyraziła bezterminową zgodę na zbycie akcji i wniesienie ich do CSI i BGK, nie podjęła natomiast decyzji w sprawie przyjęcia Programu. Program nie miał zatem statusu programu rządowego.

Za główny cel programu przyjęto wsparcie wybranych inwestycji infrastrukturalnych w sposób uzasadniony ekonomicznie, niepowiększający długu publicznego oraz mobilizujący długoterminowy kapitał prywatny. Oczekiwanym efektem Programu miała być mobilizacja podmiotów prywatnych do zwiększenia nakładów na inwestycje infrastrukturalne poprzez inicjowanie bądź domykanie projektów finansowych.

Program został oparty na dwóch filarach instytucjonalnych – Banku Gospodarstwa Krajowego w zakresie finansowania dłużnego i działalności gwarancyjnej oraz nowo utworzonej Celowej Spółce Inwestycyjnej w zakresie finansowania kapitałowego i miał służyć zwiększeniu efektywności wykorzystania aktywów Skarbu Państwa.

SYNTEZA

Sposób przygotowania i realizacji Programu „Inwestycje Polskie" nie zagwarantował osiągnięcia efektów w wysokości planowanej do 2015 r. Co prawda, zaoferowane zostały instrumenty umożliwiające długoterminowe finansowanie dłużne i kapitałowe inwestycji w strategicznych sektorach gospodarki narodowej, zapewniono także środki na finansowanie Programu, umożliwiające wsparcie inwestycji w wysokości około 40 mld zł do końca 2015 r., jednak w zdecydowanie niewystarczającym stopniu wzięto pod uwagę, że podjęcie decyzji o finansowaniu inwestycji będzie procesem długotrwałym oraz że przedsiębiorstwa krajowe nie przedstawią dostatecznej liczby projektów spełniających wymogi PIR.

W efekcie od 2013 r. do 2015 r. Bank Gospodarstwa Krajowego podpisał umowy na finansowanie inwestycji o wartości 28,9 mld zł, a PIR o wartości 1,6 mld zł. Łącznie stanowiło to 76% kwoty, jaka zgodnie z Programem powinna zostać zapewniona na finansowanie inwestycji. Dla porównania wartość krajowych nakładów inwestycyjnych ogółem w latach 2013-2014 wyniosła 481,9 mld zł.

Program nie został rzetelnie przygotowany, gdyż nie zostały określone szczegółowe plany i mierniki działania poszczególnych podmiotów w nim uczestniczących, skorelowane z celem głównym Programu. Nie został także ustanowiony spójny system monitoringu i nadzoru, wspierający skuteczną realizację Programu. Obowiązki nadzorcze zostały rozproszone między Ministra Skarbu Państwa i Ministra Finansów i były realizowane w sposób niezorientowany na zapewnienie osiągnięcia celów Programu. Nie dokonywano także analiz związanych z oceną oddziaływania Programu na gospodarkę.

Finansowanie udziału BGK w Programie spowodowało zwiększenie długu publicznego, co było niezgodne z jednym z jego założeń. Mimo że Rada Ministrów zdecydowała o przeznaczeniu na finansowanie Programu akcji spółek z udziałem Skarbu

Państwa, Minister Finansów przekazał Bankowi obligacje skarbowe o wartości nominalnej 3 mld zł. Co prawda BGK z różnych tytułów wpłacił do budżetu państwa kwotę 1961,2 mln zł, jednak obligacje nie zostały wykupione. Do 2016 r. ich obsługa kosztować będzie około 177 mln zł, a wydatki będą ponoszone nadal, jeśli w warunkach deficytu budżetowego dług zostanie zrefinansowany obligacjami kolejnych emisji.

Dokument ustanawiający Program nie został oficjalnie przyjęty przez Radę Ministrów i nie był programem rządowym. Zmiany koncepcji Programu nie były odzwierciedlane w jego założeniach, co ograniczało jego przejrzystość i rozliczalność.

Kontrola przeprowadzona w Banku Gospodarstwa Krajowego i Polskich Inwestycjach Rozwojowych nie wykazała nieprawidłowości w zakresie podejmowania decyzji o udzieleniu finansowania. Wsparte zostały ważne projekty infrastrukturalne w branżach przewidzianych w Programie, tj. kolejnictwie, drogownictwie, przemyśle i energetyce oraz jeden projekt partnerstwa publiczno-prywatnego. Zgodnie z założeniami Programu działalność BGK i PIR była rentowna i odbywała się na warunkach rynkowych. Wprowadzona w 2015 r. zmiana sposobu funkcjonowania PIR i BGK, polegająca na powołaniu funduszy inwestycyjnych, stworzyła warunki do bardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych na finansowanie inwestycji oraz łączenie finansowania publicznego z prywatnym. Barierą rozwoju pozostawało jednak nadal przygotowanie inwestorów do absorbcji środków na warunkach rynkowych w sposób, który nie będzie stanowił niedozwolonej pomocy publicznej.

WNIOSKI POKONTROLNE

W wyniku kontroli NIK sformułowała wnioski m.in. o:

- jednoznaczne określanie celów działania dla poszczególnych podmiotów uczestniczących w programach wspierania rozwoju gospodarczego, zapewniających realizację głównego zamierzenia Programu;
- wyznaczenie mierników stopnia realizacji celów dla każdego podmiotu uczestniczącego w programach oraz ścieżek dochodzenia do zakładanych efektów Programu;
- monitorowanie ewentualnych odchyleń od założonych ścieżek dojścia pod kątem ustalenia przyczyn oraz podejmowania działań zaradczych;
- bezpośrednie lub pośrednie włączenie w system finansowania banku państwowego (BGK), umożliwiające zwielokrotnione wykorzystanie środków publicznych z zastosowaniem tzw. dźwigni finansowej;
- przy formułowaniu programów rozwoju gospodarczego tworzenie rozwiązań pozwalających na łączenie finansowania publicznego z prywatnym, np. poprzez fundusze inwestycyjne;
- ustanowienie efektywnego nadzoru nad realizacją Programu, zorientowanego na ocenę stopnia realizacji celów i wyników Programu oraz ryzyk im zagrażających oraz unikanie rozproszenia kompetencji nadzorczych między różne organy.

Przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom rynkowym w sprzedaży bezpośredniej

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

P/15/019

CEL OGÓLNY

Ocena skuteczności systemu ochrony praw konsumenckich przed nieuczciwymi praktykami przy sprzedaży bezpośredniej.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz 29 rzeczników konsumentów – miejskich i powiatowych – działających w urzędach miast albo w starostwach powiatowych.

PROBLEM

Sprzedaż bezpośrednia to metoda marketingu i sprzedaży detalicznej towarów i usług bezpośrednio konsumentom, w ich domach lub w dowolnym innym miejscu, z dala od stałych lokali handlowych. W Polsce odbywa się przede wszystkim poprzez indywidualny kontakt sprzedawcy z klientem lub w trakcie pokazów, gdy sprzedający przedstawia produkty grupie konsumentów.

W Polsce rynek sprzedaży bezpośredniej, podobnie jak w większości krajów, rośnie. Jednak dynamika wzrostu maleje. Podczas gdy w latach 2011-2014 średnia roczna stopa wzrostu wynosiła przeciętnie 5,2%, to w 2014 r. tylko 1,1% i była mniejsza niż przeciętny wskaźnik dla krajów europejskich (3,4%). Według danych Polskiego Stowarzyszenia Sprzedaży

Bezpośredniej, wartość sprzedaży całego sektora sprzedaży bezpośredniej w 2014 r. wyniosła 2886,5 mln zł. W prowadzenie sprzedaży bezpośredniej zaangażowanych jest w Polsce około 950 tys. osób. Łączna liczba zamówień w Polsce w 2014 r. wyniosła ok. 35 mln, z czego 92% zostało zrealizowanych w sprzedaży indywidualnej, a tylko 8% w sprzedaży grupowej podczas prezentacji organizowanych na życzenie i w domach konsumentów.

Jednak to sprzedaż w trakcie pokazów wzbudza najwięcej kontrowersji i odczuć o nieuczciwych praktykach sprzedawców. W czasach gdy podaż przewyższa popyt, sprzedawca w trakcie pokazów stara się nadać oferowanemu towarowi cechy, które mają stworzyć wrażenie wyjątkowości i skłonić potencjalnego klienta do zakupu. Wykorzystywane argumenty to innowacyjność oferowanego towaru, dostępność tylko w trakcie pokazu i promocyjne, niepowtarzalne warunki cenowe.

W roku 2011 nastąpił znaczący wzrost ilości porad konsumenckich dotyczących umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość. O ile w roku 2010 rzecznicy odnotowali 24 800 porad konsumenckich, o tyle w roku 2011 tychże porad było już 33 287. Obecnie liczba skarg utrzymuje się na stałym poziomie i stanowi ok. 10% spraw, z którymi zwracają się konsumenci do rzeczników. Przede wszystkim konsumenci skarżyli się na niedopełnienie przez sprzedających obowiązków informacyjnych, szczególnie w zakresie kosztów kredytu zaciągniętego na zakup towaru lub usługi oraz ustawowego prawa do odstąpienia od umowy. Konsumenci wskazywali również na niewydawanie dokumentów potwierdzających zawarcie umowy.

W 2014 r. weszła w życie ustawa o prawach konsumenta, zastępując kilka obowiązujących do tej pory aktów prawnych, zawierających m.in. przepisy dotyczące praw konsumenckich. Nowa ustawa, implementując do prawa krajowego uregulowania europejskie określiła uprawnienia przysługujące konsumentom, w szczególności zaś zdefiniowała obowiązki przedsiębiorcy zawierającego umowę z konsumentem oraz ustaliła zasady i tryb zawierania z konsumentem umowy na odległość i poza lokalem przedsiębiorstwa. Podstawa prawna działań i zadania Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz rzeczników konsumentów zostały określone w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów.

SYNTEZA

W ocenie NIK, istniejący system ochrony praw konsumenckich w sprzedaży bezpośredniej stwarza możliwość pomocy indywidualnym konsumentom, oraz reagowania w przypadkach naruszania zbiorowych interesów konsumentów. Nie zapewnia jednak pełnej ochrony wszystkim nabywcom dóbr i usług poza lokalem sprzedawcy. System zgłaszania spraw przez konsumentów i udzielania porad przez rzeczników konsumentów odpowiedzialnych za ochronę praw konsumenckich pozwalał zainteresowanym konsumentom na uzyskanie fachowej pomocy, w terminach umożliwiających skorzystanie z przysługujących im praw.

W ramach kontroli wysłano ankiety do wylosowanych konsumentów, którzy korzystali z porad rzeczników konsumentów w sprawach dotyczących sprzedaży bezpośredniej. Wzięli w niej udział konsumenci, którzy kupili towary lub usługi w trakcie pokazów – 57,4% udzielonych odpowiedzi, klienci, którzy korzystali z usług rzecznika konsumentów w innych sprawach – 38,9% oraz osoby, które pomagały innym w rozwiązaniu problemów związanych z zakupem – 3,7%). Analiza zebranego materiału wskazała, że konsumenci byli zapraszani na pokazy lub prezentacje towarów i usług głównie poprzez bezpośrednio do nich kierowane zaproszenia: telefoniczne (48,8%) oraz listowne (33,0%). Innymi stosowanymi metodami dotarcia do potencjalnych klientów były ulotki reklamowe (9,0%) oraz ogłoszenia wywieszane w miejscach publicznych (2,9%).

Ankietowani wskazali, że prezenterzy na ogół (80,9%) nie informowali o prawach przysługujących konsumentom dokonującym zakupów poza siedzibą przedsiębiorcy, w tym m.in. o możliwości odstąpienia od zawartej umowy, nie udostępniali (84,6%) umowy do zapoznania się z jej postanowieniami przed podpisaniem, a jeśli to robili – to w opinii ponad połowy (64,0%) ankietowanych umowy były nieczytelne (np. wydrukowane małą czcionką) lub niezrozumiałe dla nich. Zdecydowana większość transakcji zawieranych na pokazach wymagała jednorazowej zapłaty (89,6%), bądź też sprzedający proponowali kredytowanie zakupów (81,1%).

NIK oceniła, że sprawy kierowane do rzeczników konsumentów były rozpatrywane bez zbędnej zwłoki i rzetelnie. Konsumenci zwracali się do rzeczników najczęściej z powodu utrudniania przez sprzedawcę odstąpienia od umowy lub niezwrócenia klientowi pieniędzy. Rzecznicy udzielali porad konsumentom oraz występowali do przedsiębiorców w zgłoszonych przez konsumentów sprawach. Jednak jedynie 11 rzeczników, na 29 skontrolowanych, przygotowywało pozwy dla poszkodowanych konsumentów, a tylko pięciu rzeczników wytoczyło powództwa na rzecz konsumentów. NIK wskazała, że regułą powinno być informowanie, zwłaszcza osób starszych, nie tylko o możliwości przygotowania pozwu przeciwko przedsiębiorcy, ale również zaproponowanie wytoczenia powództwa i wystąpienia przed sądem w imieniu konsumenta.

Prezes UOKIK rozpatrywał zawiadomienia dotyczące podejrzenia naruszenia zbiorowych interesów konsumentów oraz skargi konsumenckie. Przedmiotem zawiadomień były głównie klauzule niedozwolone w treści umów, utrudnianie konsumentom odstąpienia od umowy, stosowanie przez przedsiębiorców praktyk wprowadzających w błąd konsumentów.

NIK zwróciła uwagę na długotrwałość prowadzonych postępowań wyjaśniających oraz w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Postępowania wyjaśniające trwały średnio ponad 10 miesięcy, podczas gdy zgodnie z ówcześnie obowiązującymi przepisami postępowania powinny się zakończyć w ciągu maksimum 60 dni.

W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 21 września 2015 r. w zakresie polityki konsumenckiej nie obowiązywał żaden dokument rządowy o charakterze strategicznym. W aktualnie obowiązującej polityce ochrony konkurencji i konsumentów brak jest mierników i kryteriów, według których można by ocenić w jakim stopniu realizowane są jej założenia, co NIK ocenia jako istotny mankament obecnego systemu ochrony praw konsumenckich.

WNIOSKI POKONTROLNE

Wnioski pokontrolne sformułowane po niniejszej kontroli do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dotyczyły m.in:

- uzupełnienia projektu rządowej polityki konsumenckiej o określenie celów, środków i metod ewaluacji działań w określonym horyzoncie czasowym. Uzupełnienie to jest niezbędne z punktu widzenia możliwości oceny skuteczności działań realizowanych przez Prezesa UOKiK w tym zakresie;
- zapewnienia terminowości postępowań wyjaśniających oraz postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów;
- prowadzenia ewaluacji skuteczności podejmowanych przez Urząd działań informacyjnych i edukacyjnych skierowanych do konsumentów tak, by wiedza o ich prawach była efektywnie przekazywana różnym grupom konsumentów i dotyczyła wszystkich rodzajów sprzedaży.

Dostosowanie polskiego przemysłu do wymogów Pakietu energetyczno-klimatycznego

Departament Gospdarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

P/15/021

CEL OGÓLNY

Ocena skuteczności działań dostosowujących polską gospodarkę do wymogów Pakietu energetyczno-klimatycznego oraz ich wpływu na konkurencyjność tej gospodarki. Cele szczegółowe kontroli obejmowały ocenę:

- prawidłowości wykonania obowiązków wynikających z postanowień PEK,
- realizacji przez administrację rządową działań w zakresie zapewnienia konkurencji polskiej gospodarki w warunkach wypełniania wymagań PEK,
- skuteczności działań związanych z dostosowaniem organizacji działalności gospodarczej powodującej emisję gazów cieplarnianych do wymagań w zakresie wyznaczonych limitów,
- efektów działań dostosowujących działalność gospodarczą do wymogów PEK, z uwzględnieniem wpływu tych działań na koszty produkcji.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Środowiska i Ministerstwie Gospodarki (po jego likwidacji badania kontynuowano w Ministerstwie Energii oraz w Ministerstwie Rozwoju), a także w 14 spółkach z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, prowadzących instalacje objęte systemem handlu uprawnieniami do emisji (z tego osiem spółek bedących spółkami domiującymi w grupach kapitałowych – w kontroli uwzględniono działalność w kontrolowanym zakresie 19 spółek zależnych). Łącznie kontrolą objęto 36 podmiotów prowadzących 139 instalacji.

PROBLEM

Redukcja emisji gazów cieplarnianych została zainicjowana postanowieniami umów i konwencji międzynarodowych, przede wszystkim Konwencji Klimatycznej, ratyfikowanej przez Polskę w dniu 2 grudnia 2002 r. oraz Protokołu z Kioto, ratyfikowanego przez Polskę w dniu 2 grudnia 2002 r.

W 2003 r., postanowieniami dyrektywy 2003/87/WE, wprowadzono na obszarze Unii Europejskiej system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS), obejmujący m.in. wymóg uzyskiwania pozwoleń na emisje gazów cieplarnianych, prowadzenia monitoringu emisji i sprawozdawczości oraz ustanowienia kar za naruszenia krajowych przepisów w tym zakresie. Wymagania dyrektywy zostały wprowadzone do polskiego prawa ustawą z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. Nr 281 poz. 2784, ze zm. – uchylona z dniem 21 czewrwca 2011 r.). Regulacje

o charakterze systemowym, zapewniające wywiązywanie się Rzeczpospolitej Polskiej z zobowiązań międzynarodowych w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych zawarto w ustawie z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. z 2017 r. poz. 286). W dniach 11-12 grudnia 2008 r., na szczycie przywódców krajów członkowskich UE, przyjęto zbiór dokumentów, zwanych Pakietem energetyczno-klimatycznym.

Dwa kluczowe elementy przyjętego Pakietu, odnoszące się do emisji gazów cieplarnianych to: dyrektywa EU ETS (dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE – Dz. Urz. UE l 275 z 25.10.2003, str. 32, ze zm, znowelizowana dyrektywą 2009/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniającą dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawneinia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawneiniami do emisji gazów cieplarnianych – Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 114. oraz innymi aktami prawnymi UE) oraz decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych – Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 136, ze zm. (tzw. decyzja non-ETS). W związku z nowelizacją dyrektywy 2003/87/WE przez dyrektywę 2009/29/WE została przyjęta nowa ustawa – ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. Nr 122 poz. 695, ze zm. – uchylona z dniem 9 września 2015 r.), a następnie a następnie ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. poz. 1223, ze zm.).

Pule uprawnień w systemie EU ETS dla Polski, określające górny pułap emisji umożliwiający osiągnięcie celów redukcyjnych UE, powiększone o limity emisji w obszarze non-ETS, obejmują całkowite dopuszczalne „limity" emisji gazów cieplarnianych dla Polski na lata 2013-2020 (wynikające z PEK). Łącznie, w latach 2013-2020 pula uprawnień wyniesie 3155,4 Mt CO_2, w tym 1531,7 Mt CO_2 w EU ETS. Pułap dostępnych uprawnień do emisji w całej UE, określony zgodnie z art. 9 i art. 9a dyrektywy EU ETS, w 2013 r. wyniósł 2 039 152 882, z czego 5% stanowi rezerwę unijną dla nowych instalacji.

SYNTEZA

Organy administracji rządowej nie zapewniły w pełni ochrony konkurencyjności tym sektorom gospodarki, których działalność powoduje emisję dwutlenku węgla i innych gazów objętych systemem EU ETS i w efekcie naraziły je na ponoszenie dodatkowych kosztów wynikających ze stosowania Pakietu.

Zarówno Minister Środowiska jak i Minister Gospodarki nie doprowadzili do wypracowania spójnego systemu skompensowania negatywnych dla polskiej gospodarki aspektów Pakietu. Nie zastosowano niektórych dostępnych mechanizmów ochrony konkurencyjności takich sektorów jak: cementowy, hutnictwa metali, drzewny. Inne mechanizmy (np. derogacja dla sektora energetycznego) zostały przygotowane i zastosowane w sposób nierzetelny, co obniżyło ich skuteczność. Zaniechania te mogą pogorszyć pozycję konkurencyjną sektorów polskiej gospodarki, których ubocznym skutkiem działalności jest emisja gazów cieplarnianych.

Adaptacja wymogów PEK do polskiego systemu prawnego była realizowana w sposób nierzetelny. Regulacje prawne określające warunki prowadzenia działalności powodującej emisje gazów cieplarnianych, podlegającej rygorom systemu EU ETS, wprowadzono z opóźnieniem, a część aktów wykonawczych do nich nie została wydana do zakończenia kontroli NIK. Stan ten był spowodowany niezadowalającą jakością przygotowywanych projektów legislacyjnych, niesprawną organizacją procesu uzgodnień (brak koordynacji działań poszczególnych resortów oraz skutecznych mechanizmów rozstrzygania rozbieżności), a także wprowadzaniem przez Ministra Środowiska do projektów ustaw nowych regulacji, które na etapie uzgodnień międzyresortowych nie były przedstawiane.

W efekcie dotychczasowych działań dostosowawczych do wymogów PEK, podmioty gospodarcze, kierując się rachunkiem ekonomicznym, zmniejszyły w wymiarze ogólnym emisje dwutlenku węgla i innych gazów objętych systemem EU ETS, a negatywne oddziaływanie systemu na konkurencyjność polskiej gospodarki było w kontrolowanym okresie mniejsze niż szacowano, głównie ze względu na niższe od prognozowanych ceny uprawnień do emisji gazów oraz możliwe do wykorzystania pule bezpłatnych uprawnień dla poszczególnych sektorów gospodarki. NIK wskazuje jednak, że sukcesywne zmniejszanie w kolejnych latach liczby bezpłatnych uprawnień oraz inne działania organów UE wymuszające dalsze zmniejszanie emisji gazów, wymagają podjęcia kompleksowych przedsięwzięć zapewniających odpowiednie warunki konkurowania polskiej gospodarki na rynku UE i poza nim.

WNIOSKI POKONTROLNE

Do Ministra Środowiska NIK wnioskowała m.in. o:

- wypracowanie z ministrem właściwym do spraw gospodarki spójnych systemów:
  - monitorowania poszczególnych sektorów i podsektorów gospodarki pod kątem zaistnienia przesłanek uprawniających do wystąpienia do Komisji Europejskiej o uzupełnienie wykazu sektorów i podsektorów narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji;
  - analizy poziomu konkurencyjności działalności sektorów i podsektorów przemysłu energochłonnego w Polsce w stosunku do analogicznych sektorów i podsektorów w tych krajach UE, w których wprowadzono system rekompensat;
- wypracowanie strategii wykorzystania środków uzyskiwanych ze sprzedaży uprawnień do emisji na aukcji, określającej główne cele oraz szczegółowe zasady podziału tych środków;
- rozważenie podjęcia działań mających na celu ustanowienie zespołu międzyresortowego lub organu pomocniczego Rady Ministrów właściwego w sprawach wdrażania PEK i jego wymogów;
- organizację w Ministerstwie Środowiska prac związanych z wdrażaniem oraz nadzorem nad wypełnianiem obowiązków określonych w ramach systemu EU ETS w sposób zapewniający terminowe i rzetelne wykonywanie ustawowych zadań Ministra Środowiska w tym zakresie.

Do Ministra Rozwoju skierowano wnioski dotyczące:

- sfinalizowania prac nad Narodowym Programem Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej;
- stworzenia mechanizmu stałego monitorowania poszczególnych sektorów i podsektorów gospodarki – pod kątem ewentualnego zaistnienia przesłanek, wymagających zgłoszenia do KE wniosku o uzupełnienie wykazu sektorów (podsektorów) narażonych na ucieczkę emisji oraz wsparcia dla tych sektorów.

Do Ministra Energii NIK wnioskowała o:

- korzystanie z usług zewnętrznych przy tworzeniu strategicznych dokumentów na transparentnych zasadach, określających prawa i obowiązki obu współpracujących stron oraz zapewniających ochronę praw przedsiębiorców;
- przeprowadzenie analiz w zakresie możliwości wparcia dla wysokosprawnej kogeneracji i podjęcie działań w celu opracowania kompleksowego Programu rozwoju wysokosprawnej kogeneracji do 2030 r.;
- podjęcie, we współpracy ministrem właściwym do spraw środowiska oraz ministrem właściwym do spraw rozwoju, działań dotyczących monitorowania wpływu realizacji wymogów PEK na konkurencyjność sektora elektroenergetycznego;
- uwzględnienie w opracowywanej polityce energetycznej Polski zadań obejmujących monitorowanie realizacji KPI oraz analizę wpływu wymogów PEK na konkurencyjność sektora elektroenergetycznego.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Środowiska o:

- Wydanie rozporządzeń do ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancjioraz ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska.
- Podjęcie prac legislacyjnych mających na celu:
  - dostosowanie treści przepisu art. 5a ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji do zmienionego stanu prawnego w zakresie regulacji dotyczących systemu handlu uprawnieniami do emisji poprzez określenie, iż minister właściwy do spraw środowiska, w terminie do dnia 30 czerwca każdego roku, przedkłada Radzie Ministrów informację o realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji oraz z ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych wraz z wykazem środków wydatkowanych na realizację tych zadań;
  - wydanie przez Radę Ministrów, na podstawie art. 9 ust.3 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, rozporządzenia określającego zakres informacji, w odniesieniu do poszczególnych sektorów gospodarki, jaki powinien być zawarty w prognozach zmian aktywności, przedziałów czasowych, dla których sporządza się te prognozy oraz terminów przekazywania ich ministrowi właściwemu do spraw środowiska.

Działalność ośrodków innowacji

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

P/15/022

CEL OGÓLNY

Ocena skuteczności wspierania przedsiębiorców podejmujących lub prowadzących innowacyjną działalność gospodarczą. Cele szczegółowe obejmowały dokonanie oceny:

- działań związanych z wdrażaniem instrumentów wsparcia, stymulujących wzrost efektywności wiedzy i pracy;
- efektywności stosowanych instrumentów wsparcia w odniesieniu do ośrodków innowacji, pod względem ich jakościowego rozwoju i zdolności do samodzielnego funkcjonowania;
- funkcjonowania ośrodków innowacji pod kątem:
  - dostosowania ich potencjału do potrzeb lokalnych przedsiębiorców,
  - skuteczności wykorzystywania otrzymanych środków publicznych,
  - monitorowania efektów swojej działalności i sposobu wykorzystywania wyników tego monitoringu,
  - prowadzenia działalności innowacyjnej przez przedsiębiorców, którzy skorzystali ze wsparcia ośrodków innowacji,
  - aktywności informacyjnej ośrodków, w tym promocji oferty w środowisku przedsiębiorców.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Rozwoju, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) oraz 26 ośrodków innowacji (OI), w tym 12 beneficjentów Działania 5.3 *Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka* (PO IG).

PROBLEM

Według rankingu Innovation Union Scoreboard 2015, Polska ze wskaźnikiem sumarycznego indeksu innowacji (SII) w 2014 r. na poziomie 0,313 uplasowała się ex-aequo z Chorwacją na 23-24 miejscu wśród 28 krajów UE, przy średniej UE na poziomie 0,555. Jeszcze niżej Polska została sklasyfikowana w innym rankingu innowacyjności, tj. w indeksie GII (global innovation index). Według tego rankingu. Polska zajmowała przedostatnie miejsce wśród krajów UE, wyprzedzając jedynie Rumunię.

Jednym ze sposobów zwiększenia innowacyjności gospodarki jest rozwój powiązań kooperacyjnych o znaczeniu ponadregionalnym, ukierunkowany w szczególności na wspólne przedsięwzięcia o charakterze inwestycyjnym i doradczym, które mogą ułatwić transfer wiedzy pomiędzy kooperującymi podmiotami. W rozwoju takich powiązań mogą być wykorzystywane m.in. wyspecjalizowane ośrodki innowacji, dysponujące odpowiednią infrastrukturą, a także doświadczeniem w oferowaniu usług niezbędnych do prowadzenia działalności gospodarczej wykorzystującej nowoczesne rozwiązania. Dla realizacji tych zadań 12 ośrodków innowacji (OI) otrzymało wysokie dofinansowanie ze środków publicznych w ramach Działania 5.3 *Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka* (PO IG) w łącznej kwocie 1 189 650,1 tys. zł.

Podstawowe cele, zasady, tryb i warunki wykorzystywania środków pomocowych, uregulowane przepisami UE, zostały implementowane do prawa polskiego. Jednym z podstawowych i szczególnych aktów prawnych kierowanych do podmiotów gospodarczych, w sprawie pomocy państwa we współfinansowaniu przedsięwzięć innowacyjnych jest ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej. Zdefiniowano tam m.in., że działalność innowacyjna polega na opracowaniu nowej technologii i uruchomieniu na jej podstawie wytwarzania nowych lub znacząco ulepszonych towarów, procesów lub usług. Określono tam też warunki, których spełnienie umożliwi przedsiębiorcom skorzystanie z pomocy państwa, w postaci dofinansowania przedsięwzięcia innowacyjnego przy wykorzystaniu środków publicznych, w tym unijnych.

Zadania w zakresie wspierania działalności innowacyjnej realizuje Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) – działająca na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przesiębiorczości.

SYNTEZA

Ośrodki Innowacji nie w pełni skutecznie wspierały przedsiębiorców podejmujących bądź prowadzących innowacyjną działalność gospodarczą.

Stwierdzone w toku kontroli opóźnienia w realizacji przez ośrodki innowacji (OI) projektów inwestycyjnych w ramach Działania 5.3 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka nie pozwalają na pełną ocenę efektywności tego instrumentu wsparcia. Działania mające na celu stymulowanie współpracy przedsiębiorców z instytucjami otoczenia biznesu

nie przyniosły dotychczas znaczącej poprawy stopnia komercjalizacji wyników badań naukowych i wzrostu intensywności wdrażania innowacyjnych technologii w gospodarce.

Podejmowanie przez Ministra Gospodarki zadań związanych z wdrażaniem w latach 2013-2015 instrumentów wsparcia dla działań proinnowacyjnych stymulujących wzrost efektywności wiedzy i pracy, w tym inicjatywy zmiany regulacji prawnych oraz rozdysponowanie środków pomocowych UE przeznaczonych na rozwój ośrodków innowacji – nie przyniosło dotychczas efektów w postaci znaczącego zwiększenia innowacyjności polskiej gospodarki.

Minister pełnił rolę koordynatora Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020". W ocenie NIK, sposób monitorowania Strategii nie zapewniał rzetelnej wiedzy o aktualnym stanie jej realizacji. Uwzględniając dynamikę zmian mierników, wskazanych w tej Strategii, NIK sygnalizuje ryzyko nieosiągnięcia założonych efektów w docelowym terminie (2020 r.).

PARP właściwie realizowała powierzone jej zadania odnoszące się do działalności OI, określone w Strategii. Zadania te polegały m.in. na udzielaniu wsparcia finansowego, mającego na celu wzmocnienie powiązań pomiędzy przedsiębiorcami, instytucjami otoczenia biznesu oraz ośrodkami badawczymi. Wspierano także klastry tworzone przez małe i średnie przedsiębiorstwa. Dla realizacji tego celu PARP zaangażowała środki pomocowe w łącznej kwocie 5 220 160,5 tys. zł. Agencja nie została jednak zobowiązana do prowadzenia badań efektywności finansowanych projektów z punktu widzenia ich wpływu na osiąganie celu nr 2 Strategii.

DOBRE PRAKTYKI

- Jako pozytywny element i dobrą praktykę w sferze kontroli wewnętrznej należy uznać, iż blisko połowa (12 zbadanych ośrodków innowacji) posiadało certyfikat systemu zarządzania jakością wg wymagań normy PN-EN ISO 9001.
- Według standardów Stowarzyszenia Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości w Polsce strategia ośrodków powinna podlegać modyfikacjom wynikającym ze zmian zarówno w danym podmiocie, jak i jego otoczeniu zewnętrznym, a cele strategiczne wymagają okresowych przeglądów i aktualizacji. Jako przykład dobrej praktyki w tym zakresie można wskazać działania realizowane przez Wrocławski Park Technologiczny SA – w trakcie prowadzenia działalności spółki cele szczegółowe były modyfikowane. W 2015 r. spółka dokonała oceny realizacji celów w ramach warsztatów strategicznych, będących częścią prac przygotowawczych do opracowania strategii działania WPT Wrocław na lata 2016-2025. W wyniku dokonanej oceny za zrealizowane uznano sześć z dziesięciu celów szczegółowych. W odniesieniu do pozostałych czterech celów zidentyfikowano przeszkody w ich realizacji.
- Zasady naboru do ośrodków innowacji oraz warunki udzielanej pomocy powinny być przejrzyste, upublicznione tak, by każdy przedsiębiorca (potencjalny lokator OI) mógł się z nimi wcześniej zapoznać. Jako przykład dobrej praktyki można uznać działania w tym zakresie podjęte przez Kielecki Park Technologiczny, który dokonywał naboru firm do Inkubatora Technologicznego na podstawie kryteriów określonych w Regulaminie naboru i funkcjonowania Strefy I Inkubatorów Technologicznych w KPT. Złożony przez wnioskodawcę formularz aplikacyjny podlegał ocenie formalnej i merytorycznej. Ocena merytoryczna dokonywana była według szeregu szczegółowych kryteriów zawartych w tym regulaminie.
- Poza rozwiązaniami przyjętymi w Poznańskim Parku Naukowo-Technologicznym, Centrum Edukacyjno-Wdrożeniowym w Chojnicach i Białostockim Parku Naukowo-Technologicznym, nie stwierdzono zaimplementowania przez pozostałe OI systemu monitorowania efektów wdrażania innowacji przez lokatorów, w szczególności w odniesieniu do: przychodów (w tym wzrostu wartości dodanej, wynikającego z wdrożenia innowacji), liczby miejsc pracy, zgłoszeń patentowych, uzyskanych i wdrożonych patentów i wzorów użytkowych. Przykładem dobrej praktyki w tym zakresie może służyć rozwiązanie przyjęte przez BPNT Białystok, który wprowadził obowiązek składania przez lokatorów rocznych informacji o ich działalności, w tym danych finansowych ujętych w formularzu Raport z Działalności w BPNT.

WNIOSKI POKONTROLNE

W celu wykorzystania potencjału OI i właściwej realizacji misji wspierania przedsiębiorców podejmujących i prowadzących działalność innowacyjną, zdaniem NIK koniecznym było podjęcie następujących działań:

- zapewnienie przez organy właścicielskie poszczególnych OI warunków takiego wykorzystania potencjału infrastrukturalnego oraz naukowo-badawczego, które umożliwią połączenie funkcji pomocowej (preferencyjne warunki korzystania z infrastruktury przez innowacyjnych przedsiębiorców) z wymogami rachunku ekonomicznego w zarządzaniu posiadanym majątkiem;

- efektywne zarządzanie przez OI posiadaną infrastrukturą, w tym zwiększania przychodów z prowadzonych usług oraz zmniejszania udziału środków publicznych w fazie wzrostu i dojrzałości OI;
- podjęcie przez Ministra Rozwoju, w ewentualnej współpracy z Ministrem Finansów, analizy barier ograniczających efektywność wykorzystywania potencjału OI na rzecz wzrostu innowacyjności działalności gospodarczej;
- stworzenie przez Ministra Rozwoju oraz organy właścicielskie OI mechanizmów zapewniających trwałość projektów zrealizowanych w ramach Działania 5.3 PO IG;
- zapewnienie przez Ministra Rozwoju, w konsultacji z PARP, instrumentów prawnych umożliwiających PARP sprawowanie skutecznej kontroli trwałości projektów realizowanych w ramach Działania 5.3;
- wprowadzenie przez Ministra Rozwoju zmian w procedurach rozpatrywania wniosków o udzielenie wsparcia finansowego w nowej perspektywie finansowej w celu maksymalnego skrócenia okresu ich weryfikacji;
- systematyczne ewaluowanie przez OI efektów pomocy udzielanej przedsiębiorcom innowacyjnym.

W wystąpieniu skierowanym do Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Rozwoju NIK wnioskowała o:

- zintensyfikowanie działań zmierzających do realizacji wskaźników przyjętych w Strategii bądź doprowadzenie do aktualizacji przyjętych założeń;
- uregulowanie sposobu realizacji zadań związanych z monitorowaniem, kontrolą trwałości projektów, przechowywania i archiwizowania dokumentacji dotyczących Działania 5.3 PO IG;
- określenie sposobu dokonywania okresowych ocen uzyskanego efektu wsparcia ośrodków innowacji, w całym okresie trwałości projektów, a nie tylko na zakończenie 20-letniego okresu trwałości projektów;
- rozważenie wprowadzenia wskaźników oddziaływania, jako mechanizmów oceny skuteczności udzielonego OI wsparcia na rozwój przedsiębiorstw innowacyjnych, korzystających z pomocy tych ośrodków.

W wystąpieniach skierowanych do pięciu spośród 26 OI NIK sformułowała wnioski pokontrolne mające na celu prawidłowe wykonywanie obowiązków określonych w umowach o dofinansowanie.

Promocja gospodarcza Polski

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

P/15/023

CEL OGÓLNY

Ocena skuteczności i efektywności działań organów państwowych i samorządowych podejmowanych w celu promocji gospodarczej Polski.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto: Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych, Polską Organizację Turystyczną oraz pięć urzędów marszałkowskich województw: kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego oraz wielkopolskiego.

PROBLEM

Regulacje prawne w zakresie koordynacji promocji gospodarczej są dość skomplikowane. W art. 9 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej ustalone zostało, że dział „gospodarka" obejmuje m.in. sprawy współpracy gospodarczej z zagranicą oraz promocji gospodarki polskiej w kraju i za granicą. Do zadań ministra właściwego do spraw gospodarki należą zaś sprawy promocji gospodarki, w tym wspierania rozwoju eksportu i inwestycji polskich za granicą oraz wspierania napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Minister właściwy do spraw zagranicznych ma natomiast obowiązek wspierać działania promujące polską „gospodarkę, kulturę, język, turystykę, technikę i naukę", realizowane w ramach innych działów. Obowiązek wsparcia istnieje, aczkolwiek żaden z pozostałych ministrów nie ma w zakresie swojego działania prowadzenia jakiejkolwiek promocji Polski. W konsekwencji tak ukształtowanych regulacji żaden organ administracji rządowej nie dysponuje więc uprawnieniami do koordynowania tej działalności. Podmiotem koordynującym nie był także, powołany w 2004 r., Zespół do Spraw Promocji Rzeczypospolitej Polskiej, będący organem pomocniczym (opiniodawczo-doradczym) Rady Ministrów. Lukę kompetencyjną pogłębiał fakt, że w polskim systemie prawnym nie funkcjonowała oficjalna, jednolita definicja promocji gospodarczej. Powodowało to dezorientację np. co do tego,

jakie sektory gospodarki kraju mają być nią objęte (w tym zwłaszcza czy pojęcie to obejmuje także naukę, turystykę i kulturę, a jeżeli tak to w jakim zakresie).

Podmioty państwowe, z których część działała na podstawie odrębnych ustaw, w okresie objętym kontrolą podlegały lub były nadzorowane przez różne organy administracji państwowej. PARP oraz WPHI podlegały Ministrowi Gospodarki. Minister Skarbu Państwa wykonywał prawa z akcji w PAIZ oraz nadawał statut BGK. Minister Finansów reprezentował Skarb Państwa w KUKE. POT podlegała Ministrowi Sportu i Turystyki, natomiast Instytut Adama Mickiewicza – Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Agencja Rynku Rolnego podlegała Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, natomiast ambasady i konsulaty generalne RP – Ministrowi Spraw Zagranicznych.

SYNTEZA

W latach 2010-2015 w Polsce nie było spójnego systemu promocji gospodarczej. Nie została przyjęta nawet jednolita definicja promocji gospodarczej. Wbrew ustaleniom kierownictwa Ministerstwa Gospodarki nie zostały podjęte prace nad ustawą, która miała stworzyć podstawę konstrukcji takiego systemu.

W działalność na rzecz rozwoju eksportu, intensyfikacji polskich inwestycji za granicą, przyciągania bezpośrednich inwestorów zagranicznych do Polski oraz internacjonalizacji polskich przedsiębiorców zaangażowanych było co najmniej kilkanaście podmiotów państwowych (nie licząc placówek zagranicznych) oraz samorządy województw i miast wojewódzkich. Działalność tych podmiotów nie była koordynowana ani w sposób celowy wzajemnie powiązana.

Brak było odrębnej, krajowej strategii promocji gospodarczej Polski. Jej zręby powstały dopiero w latach 2013-2014, w wyniku przyjęcia Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki oraz Programu Rozwoju Przedsiębiorstw. Dokumenty te nie wyznaczają jednak spójnej koncepcji promocji gospodarczej, m.in. ze względu na występujące w nich braki, niedopowiedzenia i niekonsekwencje. Niektóre z podmiotów objętych kontrolą, w tym samorządy, dysponowały natomiast autonomicznymi, spójnymi dokumentami o charakterze strategicznym.

Zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej prowadzenie promocji gospodarczej należało wyłącznie do zadań ministra właściwego do spraw gospodarki. Umocowanie to było jednak relatywnie słabe wobec braku przepisów wyposażających ministra w uprawnienia niezbędne do konstrukcji systemu promocji i sprawnego koordynowania prac instytucji zaangażowanych w tę promocję. Minister Gospodarki podejmował wprawdzie próby ustanowienia takiej koordynacji, ale były one całkowicie nieskuteczne.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz placówki dyplomatyczne realizowały zadania z zakresu tzw. dyplomacji ekonomicznej. Polegała ona na wspieraniu metodami właściwymi dla dyplomacji przedsięwzięć promocyjnych realizowanych przez Ministra Gospodarki oraz inne podmioty zaangażowane w tę działalność. W ocenie NIK zakres współpracy pomiędzy MSZ i MG w zakresie szeroko pojętej promocji gospodarczej był dalece niewystarczający w stosunku do ustawowych obowiązków obydwu ministrów. Brak było: wspólnego stanowiska w kwestii zadań i lokalizacji wydziałów promocji handlu i inwestycji (WPHI), obowiązku koordynacji działań promocyjnych i je wspierających oraz uzgadniania planów działalności z innymi placówkami zagranicznymi zaangażowanymi w promocję gospodarczą. Dodatkowo współpraca realizowana była niekonsekwentnie.

Brak koordynacji działań jednostek zaangażowanych w promocję gospodarczą doprowadził – w skrajnym przypadku – do niegospodarności, za jaką NIK uznaje niecelowe, a przez to niegospodarne wydanie ok. 62 mln zł na powstanie i funkcjonowanie dwóch odrębnych, ogólnokrajowych sieci centrów obsługi inwestora, o praktycznie tożsamym zakresie działania. Szczególna naganność tej sytuacji wynika z faktu, iż powstała ona w wyniku sporu dwóch podmiotów publicznych (Ministra Gospodarki i PAIZ).

Nie spełniła swojej roli, powołana przez Prezesa Rady Ministrów, Rada Promocji Polski pod przewodnictwem Ministra Spraw Zagranicznych. Organ ten nie wypełnił w praktyce żadnego z przypisanych mu zadań, stając się fasadowym zespołem złożonym z wysokich urzędników państwowych, niepołączonych wspólną pracą nad konkretnymi przedsięwzięciami.

Realizacja przedsięwzięć promocyjnych na szczeblu krajowym i w samorządach prowadzona była głównie w oparciu o założenia programów operacyjnych i finansowana przede wszystkim z budżetu środków europejskich. Tak ukształtowana struktura wydatków na promocję z jednej strony wskazuje na umiejętność wykorzystywania tych funduszy dla promocji polskiej gospodarki, z drugiej zaś, już obecnie, stawia kwestię zapewnienia finansowania promocji po 2020 r. W kolejnej perspektywie finansowej – wedle przewidywań – strumień środków europejskich płynący do Polski może ulec znacznemu osłabieniu.

Wymienione wyżej nieprawidłowości spowodowały, że nie były wykorzystywane szanse wynikające z ekspansji polskiej gospodarki, uwarunkowanej sprzyjającymi czynnikami makroekonomicznymi, takimi jak dostęp do wspólnego rynku Unii Europejskiej, rozszerzająca się sieć kontaktów handlowych, także poza UE czy korzystne z punktu widzenia eksportu kształtowanie się kursu walutowego.

DOBRE PRAKTYKI

- Część działań urzędów marszałkowskich polegająca na konsultowaniu zamierzeń promocyjnych (np. z instytucjami otoczenia biznesu), pozyskiwaniu informacji o promocji prowadzonej przez inne jednostki lub wspólnym wypracowywaniu strategii ponadregionalnych, zwierających komponent promocji gospodarczej nosi znamiona dobrych praktyk.
- W ocenie NIK dobrą praktyką są przeprowadzane przez WPHI ankiety satysfakcji klienta w kraju urzędowania. Są to ograniczone badania stopnia zadowolenia uczestników imprezy promocyjnej, przeprowadzane po jej zakończeniu. Od drugiej połowy 2013 r. zostały one wprowadzone jako element systemu oceny pracy WPHI.
- W ocenie NIK dobrą praktyką w dążeniu do maksymalizacji efektów promocyjnych było utworzenie w Brukseli wspólnego przedstawicielstwa pięciu województw pod nazwą Dom Polski Wschodniej. Powstało ono w 2009 r. z inicjatywy UM Województwa Warmińsko-Mazurskiego, przy współudziale władz samorządowych czterech województw Polski Wschodniej (lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego i świętokrzyskiego). Celem powołania tej instytucji była m.in. promocja możliwości rozwojowych województw oraz prowadzenie wspólnych inicjatyw i koordynacja współpracy brukselskich przedstawicielstw tych województw. W ramach funkcjonowania Domu Polski Wschodniej w latach 2010-2015 zrealizowanych zostało 48 działań związanych z promocją gospodarki, w tym tzw. „duże inicjatywy pro-gospodarcze", tj.: Forum polskiej gospodarki i turystyki w Belgii – skierowane do przedsiębiorców belgijskich:
  - prezentacja oferty inwestycyjnej Polski Wschodniej w Ypres, w Belgii;
  - misja branży spożywczej do Belgii.

WNIOSKI POKONTROLNE

Do Ministra Rozwoju NIK wnioskowała m.in. o:

- możliwie szybkie wypracowanie szczegółowych zasad funkcjonowania Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju SA (przewidzianej uchwałą nr 14 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2016 r.), w tym jej pionu wspierania eksportu oraz poddanie projektu tych zasad konsultacjom z podmiotami zaangażowanymi w działalność na rzecz promocji gospodarczej Polski;
- zainicjowanie prac nad opracowaniem, wspólnie z Ministrem Spraw Zagranicznych, odrębnej, wieloletniej strategii promocji gospodarczej Polski;
- dokonanie wspólnie z Ministrem Spraw Zagranicznych, w ramach zakładanej reformy dyplomacji ekonomicznej, weryfikacji zasad współpracy placówek dyplomatycznych (lub konsularnych) z Wydziałami Promocji Handlu i Inwestycji w planowaniu i realizacji przedsięwzięć promocyjnych i wspierających działalność promocyjną, pod kątem podniesienia efektywności i skuteczności tej współpracy;
- przeprowadzenie analizy celowości dalszego utrzymywania aktualnej lokalizacji Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji i dokonania w tym zakresie zmian.

Do Ministra Spraw Zagranicznych NIK wystosowała wnioski m.in. o:

- podjęcie działań mających na celu zdynamizowanie prac Rady Promocji Polski lub wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o jej likwidację;
- wystąpienie do Ministra Rozwoju z inicjatywą wspólnego opracowania strategii promocji Polski, w tym promocji gospodarczej oraz założeń spójnego systemu tej promocji, funkcjonującego w oparciu o jeden wyspecjalizowany podmiot dysponujący przedstawicielstwami zagranicznymi.
- konsultowanie dokumentów określających zamierzenia dyplomacji ekonomicznej z podmiotami prowadzącymi promocję gospodarczą oraz organizacjami przedsiębiorców.

Wnioski skierowane do PAIZ, POT oraz trzech z pięciu UM dotyczyły głównie:

- urealnienia planowania poziomu wskaźników dla działań związanych z promocją i przyciąganiem do Polski bezpośrednich inwestycji zagranicznych,
- analizowania efektów podejmowanych działań promocyjnych,
- zapewnienia koordynacji działań promocyjnych na poziomie UM,
- konsultowania z przedsiębiorcami programów działań promocyjnych.

Realizacja „Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032”

Delegatura w Łodzi

P/15/087

CEL OGÓLNY

Ocena przebiegu wykonania w latach 2009-2015 „Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032” oraz szans na pełne i terminowe jego zrealizowanie.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Gospodarki, cztery urzędy marszałkowskie województw lubelskiego, lubuskiego, łódzkiego i świętokrzyskiego, trzy oddziały terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych, cztery starostwa powiatowe oraz 16 urzędów miast i gmin.

PROBLEM

Azbest jest zaliczany do substancji o udowodnionym działaniu rakotwórczym dla człowieka. Chorobotwórcze działanie azbestu jest wynikiem wdychania włókien zawieszonych w powietrzu. Zagrożenie to jest często bagatelizowane ze względu na mikroskopijną wielkość włókien (niewidoczne dla oka ludzkiego) oraz długotrwały i utajony rozwój choroby. Z opracowania opublikowanego przez Instytut Medycyny Pracy wynika, że największym problemem jest zanieczyszczenie powietrza spowodowane stosowaniem wyrobów azbestowych i emisją włókien na skutek korozji płyt azbestowo-cementowych.

W 2002 r. Rada Ministrów przyjęła krajowy „Program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest stosowanych na terytorium Polski”. Jego realizacja zaplanowana została na lata 2003-2032. W 2008 r. Rada Ministrów przyjęła *Raport z realizacji w latach 2003-2007 Programu z 2002 roku*, a wnioski zawarte w tym dokumencie stanowiły wytyczne do opracowania „Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032”, który jest kontynuacją i aktualizacją Programu z 2002 r.

Celem Programu jest wyeliminowanie negatywnych skutków zdrowotnych i środowiskowych spowodowanych azbestem, poprzez jego sukcesywne usuwanie i unieszkodliwienie odpadów zawierających azbest.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie dotychczasową realizację Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032.

Przebieg realizacji Programu oraz stopień zaangażowania odpowiedzialnych organów uprawnia do oceny, że termin usunięcia wyrobów zawierających azbest nie zostanie dotrzymany. Według szacunków Najwyższej Izby Kontroli, przy dotychczasowym tempie usuwania wyrobów zawierających azbest, prace te mogą się zakończyć za około 200 lat.

Wydatkowanie do tej pory środków finansowych w wysokości ponad 23 mln zł (tj. ponad 43% planu na cały okres realizacji Programu), będących w dyspozycji Ministra Gospodarki nie przyniosło oczekiwanych rezultatów. Zdaniem NIK, działania podejmowane przez Ministerstwo, w tym Głównego Koordynatora, nie przyczyniają się do skutecznej realizacji Programu. Szczególnie wydatkowanie środków publicznych na badania i raporty bez wcześniejszej analizy zapotrzebowania na tego rodzaju opracowania i określenia docelowej grupy odbiorców, świadczą o przypadkowości podejmowania tego typu działań.

Wyniki kontroli wykazały, że określone w Programie podstawowe warunki terminowego oczyszczenia kraju z azbestu, polegające na zapewnieniu odpowiednich środków finansowych na prowadzenie prac związanych z bezpiecznym usuwaniem wyrobów azbestowych oraz stworzeniu regulacji prawnych stymulujących efektywne współdziałanie właścicieli obiektów budowlanych z władzami lokalnymi nie zostały spełnione. Nadal nie jest nawet znana ilość azbestu, którą należy usunąć. Nie osiągnięto celu, według którego do końca 2012 r. wszystkie gminy miały korzystać z wojewódzkiej bazy danych wyrobów i odpadów zawierających azbest (WBDA). Na dzień 31 października 2015 r. – 26% gmin (w skali całego kraju) nie zrealizowało obowiązku wprowadzenia danych niezbędnych do funkcjonowania tego narzędzia informatycznego. W związku z tym, wykazywana w Bazie Azbestowej ilość azbestu jest niemiarodajna. Nie został także wdrożony Elektroniczny System Informacji Przestrzennej (ESIP) – narzędzie w założeniu służące do monitoringu usuwania wyrobów zawierających azbest.

Określony w Programie wskaźnik przewidujący usunięcie w okresie 2013-2015 wyrobów zawierających azbest w ilości 6,7 mln ton został zrealizowany w 21% – 1,43 mln ton. Planowano, że w tym samym okresie ilość składowanych odpadów z azbestem wyniesie 4,6 mln ton, tymczasem zebrano 38% tej wielkości – 1,76 mln ton.

Analiza wykazuje niewielki stopień zaawansowania Programu po upływie 6 lat, a wydatkowano już 43% planu środków budżetu państwa przeznaczonych na jego realizację.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła wstrzymanie prac nad nowelizacją ustawy o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest. W dalszym ciągu prawa i obowiązki właściwych organów administracji publicznej oraz obowiązek sporządzania gminnego programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest i raportowania o jego realizacji z wykorzystaniem ESIP, czy też obowiązek organizowania przez gminy wywozu zdemontowanych wyrobów azbestowych nie są uregulowane w akcie prawnym rangi ustawowej.

WNIOSKI POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do:

- Prezesa Rady Ministrów o:
  - rozważenie racjonalizacji Programu, poprzez: odstąpienie od deklarowanego ostatecznego terminu usunięcia i utylizacji wszystkich wyrobów zawierających azbest;
  - skoncentrowanie celów Programu na zagadnieniach kluczowych: pełnej identyfikacji (z uwzględnieniem również gospodarstw prywatnych) elementów zawierających azbest; corocznej aktualizacji elementów zaliczonych do 1. grupy pilności ich usunięcia; skoncentrowaniu środków finansowych na sprawnym i profesjonalnym usuwaniu, wywozie i utylizacji wyrobów zawierających azbest, a zaliczonych do 1. grupy pilności; stworzeniu zasad wsparcia finansowego inwestycji, których efektem jest usuwanie i utylizacja wyrobów azbestowych.
- Rady Ministrów o rozważenie przekazania zarządzania Programem – Ministrowi Środowiska. Przemawia za tym powiązanie zadań Programu i ich finansowania z zadaniami określonymi w ustawie Prawo ochrony środowiska.
- Ministra Rozwoju o skoncentrowanie wsparcia logistycznego i finansowego na:
  - usuwaniu wyrobów zawierających azbest z obiektów użyteczności publicznej, zgodnie z rezolucją Parlamentu Europejskiego z 2013 r., wg „planu działania na rzecz bezpiecznego usuwania azbestu z budynków publicznych i budynków, w których są świadczone usługi wymagające regularnego dostępu klientów";
  - usunięciu wyrobów, którym przypisano pierwszy stopień pilności oraz na obszarach o najwyższych stwierdzonych stężeniach azbestu w środowisku.

DE LEGE FERENDA

Do Ministra Rozwoju o przeprowadzenie przeglądu i analizy obowiązujących przepisów prawa dotyczących usuwania azbestu, w celu opracowania kompleksowej propozycji zmian zapewniających jednolitą interpretację pojęć stosowanych przez prawodawcę i jednoznaczne określenie obowiązków spoczywających na podmiotach wykorzystujących wyroby zawierające azbest, a w szczególności doprecyzowanie pojęcia „wykorzystujący", użytego w art. 162 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz § 10 pkt 2 i 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 13 grudnia 2010 r., uwzględniając przy tym podmioty wymienione w rozporządzeniu z dnia 2 kwietnia 2004 r. oraz uregulowanie problematyki azbestu w odrębnej ustawie. Wniosek nie został zrealizowany.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

NIK skierowała zawiadomienie o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Finansów w stosunku do przedstawicieli Ministerstwa Gospodarki, w związku z udzieleniem bez podstawy prawnej trzynastu podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą dotacji z budżetu państwa na realizację zadań dotyczących Programu, o łącznej wartości 4344 tys. zł.

Realizacja zadań Urzędu Dozoru Technicznego

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

P/16/015

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości i zgodności z zasadami należytego zarządzania finansami wykonywania ustawowych zadań przez Urząd Dozoru Technicznego.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Dozoru Technicznego i Ministerstwo Rozwoju.

PROBLEM

Zakres i formy wykonywania dozoru technicznego oraz jednostki właściwe do jego wykonywania określa ustawa o dozorze technicznym. Definiuje ona dozór techniczny jako działania zmierzające do zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania urządzeń technicznych. Dozorowi technicznemu podlegają urządzenia techniczne w toku ich projektowania, wytwarzania, w tym wytwarzania materiałów i elementów, naprawy i modernizacji, obrotu oraz eksploatacji.

Nadzór i kontrola przestrzegania przepisów o dozorze technicznym, w tym przepisów i zasad z zakresu bezpieczeństwa techniki, dotyczących urządzeń technicznych; wykonywanie dozoru technicznego nad urządzeniami technicznymi oraz wydawanie decyzji w sprawach wynikających z wykonywania dozoru technicznego należy do kompetencji Urzędu Dozoru Technicznego. Zgodnie z ustawą o dozorze technicznym jest on państwową osobą prawną, prowadzącą samodzielną gospodarkę finansową i podległą ministrowi właściwemu do spraw gospodarki. Jest zaliczany do jednostek sektora finansów publicznych.

Minister właściwy do spraw gospodarki, w drodze rozporządzenia, nadaje Urzędowi statut, który określa m.in. strukturę organizacyjną UDT, siedziby jego oddziałów terenowych i zasady udzielania pełnomocnictw. W skład UDT wchodzi 13 komórek organizacyjnych oraz 29 oddziałów terenowych.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działalność Urzędu Dozoru Technicznego w latach 2013-2015. Urząd Dozoru Technicznego prawidłowo wykonywał ustawowe zadania, zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych. Uwzględniał zasady oszczędności i wydajności przy naliczaniu i pobieraniu opłat za czynności dozoru technicznego. Urząd prawidłowo prowadził działalność certyfikacyjną, w szczególności rozgraniczając ją od ustawowych czynności dozoru technicznego sensu stricte. Stwierdzono natomiast niewydawanie decyzji administracyjnych w sytuacji braku zezwoleń na eksploatację badanych urządzeń.

Jednocześnie Izba stwierdziła, że sposób sprawowania nadzoru Ministra Gospodarki nad Urzędem Dozoru Technicznego w latach 2013-2015 miał głównie charakter formalny, sprowadzający się do zapewniania przestrzegania przepisów prawa.

Minister Gospodarki nadał Statut UDT, zapewnił przeprowadzenie naboru Prezesa UDT oraz jego powołanie, zlecił opracowanie planu działalności UDT oraz przyjął do wiadomości roczne sprawozdania z działalności UDT. Nie opracował jednak dokumentu określającego politykę nadzoru nad Urzędem Dozoru Technicznego i nie wprowadził wymogu zatwierdzenia sprawozdania finansowego UDT przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Nadzór nad działalnością UDT – wbrew dobrym praktykom – nie był sprawowany w sposób systemowy, uwzględniający oceny skuteczności i efektywności prowadzonych działań oraz wsparcie dla realizacji celów.

WNIOSKI POKONTROLNE

Biorąc pod uwagę wyniki kontroli „Realizacja zadań Urzędu Dozoru Technicznego", jak również „Wykonanie planu finansowego Urzędu Dozoru Technicznego w 2015 r.", Najwyższa Izba Kontroli zarekomendowała m.in.:

- stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu przed organami jednostek dozoru technicznego poprzez załatwianie sprawy przez wydawanie decyzji administracyjnej;
- wyeliminowanie zróżnicowania poziomu zaangażowania poszczególnych pracowników UDT w podnoszenie swoich kwalifikacji, które zapewni, że wydatki ponoszone na szkolenia będą uzasadnione rzeczywistymi potrzebami w zakresie zapewnienia właściwej jakości pracy urzędu;

- opracowanie polityki nadzoru nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi, uwzględniającej rekomendacje KPRM;
- wprowadzenie jednolitej zasady zatwierdzania przez organ nadzoru sprawozdań finansowych jednostek podległych;
- unormowanie poziomu wynagrodzeń w jednostkach podległych lub nadzorowanych, wykonujących zadania o porównywalnym charakterze i zweryfikowanie polityki premiowania pracowników UDT poprzez ustalenie właściwych proporcji pomiędzy wysokością premii i nagród, a wynagrodzeniami zasadniczymi;
- wypracowanie nowej koncepcji organizacji i funkcjonowania Kolegium UDT.

Zarządzanie zapasami obowiązkowymi ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

P/16/016

CEL OGÓLNY

Ocena działań organów administracji rządowej i przedsiębiorców, służących zapewnieniu krajowi bezpieczeństwa paliwowego poprzez utrzymywanie zapasów obowiązkowych ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Energii, Agencja Rezerw Materiałowych, Urząd Regulacji Energetyki oraz pięć przedsiębiorstw świadczących usługi magazynowe.

PROBLEM

Wprowadzone w 2014 r. rozwiązania ustawowe, zmierzają w kierunku sukcesywnego przejmowania zapasów interwencyjnych ropy i paliw (poza gazem ziemnym) od przedsiębiorców przez podmiot publiczny – Agencję Rezerw Materiałowych. To na Agencji będzie spoczywał obowiązek magazynowania coraz większej ilości zapasów paliw, co wiąże się jednocześnie z koniecznością pozyskiwania środków finansowych na ich tworzenie i utrzymywanie oraz zapewnienie odpowiednich pojemności magazynowych własnych lub podnajmowanych. Przejmowanie obowiązków tworzenia i utrzymywania zapasów paliw przez Agencję, ma także służyć poprawie konkurencyjności przedsiębiorstw paliwowych poprzez ograniczenie ich kosztów funkcjonowania na rynku paliw.

Ustawa o zapasach z 2007 r. określa zasady tworzenia, utrzymywania i finansowania zapasów ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego, zasady przeprowadzenia kontroli u przedsiębiorców objętych tymi obowiązkami i magazynujących zapasy oraz zasady postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i wypełniania zobowiązań międzynarodowych dotyczących zaopatrzenia rynku. Nowelizacja ustawy o zapasach z 2014 r. wiązała się z implementacją dyrektywy Rady 2009/119/WE z 2009 r. nakładającą na państwa członkowskie UE obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych.

Zgodnie z tą nowelizacją, od dnia 22 lipca 2014 r. obowiązek utrzymywania zapasów ropy naftowej, paliw płynnych i gazu ziemnego (poza LPG) przez przedsiębiorstwa sektora paliwowego i ARM, zakłada zmianę systemu tworzenia zapasów i stopniowe przejmowanie tego obowiązku przez ARM. Do końca grudnia 2017 r. obowiązek utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw po stronie przedsiębiorców ma się zmniejszyć do wielkości odpowiadającej iloczynowi 53 dni i średniej dziennej produkcji paliw lub przywozu ropy naftowej lub paliw zrealizowanych przez producenta lub handlowca w poprzednim roku kalendarzowym (art. 5 ust. 3 ustawy o zapasach). Pozostałą część zapasów tzw. agencyjnych ma tworzyć i utrzymywać ARM. Oznacza to obniżenie wielkości utrzymywanych przez przedsiębiorców zapasów obowiązkowych paliw o 10% do 1 stycznia 2015 r., a do końca 2017 r. o 30%.

SYNTEZA

W opinii NIK Agencja Rezerw Materiałowych prawidłowo wykonywała zadania, zarówno w zakresie tworzenia i utrzymywania zapasów agencyjnych ropy naftowej i paliw, nadzoru nad zapasami obowiązkowymi ropy naftowej lub paliw, tworzonymi i utrzymywanymi przez producentów i handlowców, jak i zadania dotyczące nadzoru nad magazynowaniem zapasów interwencyjnych.

Izba ocenia pozytywnie działalność skontrolowanych przedsiębiorców, zarówno w zakresie świadczonych przez nich usług magazynowania paliw jak i w zakresie zarządzania instalacjami magazynowymi.

Aktualny w trakcie kontroli stan dostępnej pojemności instalacji magazynowych oraz infrastruktury towarzyszącej, zapewniał przechowywanie zapasów ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego w wielkościach wymaganych obowiązującymi przepisami. Parametry techniczne magazynów spełniały wymagania ustawowe w zakresie dostępności fizycznej paliw, tj. uwalniania całości zgromadzonych zapasów interwencyjnych w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa oraz w sytuacji konieczności wypełnienia zobowiązań międzynarodowych.

W okresie objętym kontrolą Minister Gospodarki, a od listopada 2015 r. Minister Energii, monitorował i nadzorował system zapasów interwencyjnych ropy naftowej i produktów naftowych oraz zapasów obowiązkowych gazu ziemnego, prowadząc okresowe analizy stanu tych zapasów, ich struktury oraz miejsca magazynowania.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki monitorował krajowy rynek gazu ziemnego, wykorzystując informacje o działaniach przedsiębiorstw podejmowanych w celu zapewnienia bezpieczeństwa paliwowego państwa w zakresie obrotu z zagranicą oraz utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości niemające znaczącego wpływu na bieżące funkcjonowanie systemu zapasów interwencyjnych ropy naftowej i produktów naftowych oraz zapasów obowiązkowych gazu ziemnego:

- do czasu zakończenia kontroli spółki PKN ORLEN SA i PERN SA nie uzgodniły sposobu korzystania z systemów przesyłowych paliw, a Ministerstwo nie otrzymało informacji na temat efektów rozmów między spółkami;
- przekazana w 2015 r. do Ministerstwa procedura postępowania w PKN ORLEN SA w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego Państwa nie zawierała sposobu, trybu oraz zakładanego czasu zapewnienia integralności działania systemów magazynowych oraz przesyłowych, co było niezgodne z obowiązującymi wymogami ustawowymi;
- stwierdzono brak odpowiedniej współpracy pomiędzy spółkami CIECH SA i IKS Solino SA oraz PKN ORLEN SA i PERN SA, uniemożliwiający terminowe zakończenie prac inwestycyjnych zapewniających opróżnianie magazynów ropy i paliw zarządzanych przez IKS Solino SA zgodnie z parametrami, które będą obowiązywały od początku 2018 r.;
- Minister Gospodarki jak i Minister Energii wydawali decyzje administracyjne obarczone błędami, co wskazywało na nieskuteczność kontroli zarządczej i mechanizmów nadzoru w ww. zakresie w podlegającym im urzędzie. W wyniku wprowadzonych od 2 września 2016 r. zmian ustawowych, możliwość wystąpienia tych błędów została wyeliminowana.

WNIOSKI POKONTROLNE

Do Ministra Energii NIK wnioskowała o:

- podjęcie, w uzgodnieniu z Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej, działań zapewniających doprowadzenie przez spółki PKN ORLEN SA i PERN SA do uzgodnienia procedur postępowania na wypadek zakłóceń w przywozie paliw i wystąpienia awarii w systemie przesyłowym, przetwórczym lub magazynowym ropy naftowej lub paliw;
- zapewnienie integralności działania magazynów IKS Solino SA z krajowymi systemami przesyłowymi zapewniającymi niedyskryminacyjne warunki składowania produktów i kontrolę organów państwa nad zapasami interwencyjnymi ropy naftowej i paliw.

DE LEGE FERENDA

NIK sformułowała dwa wnioski *de lege ferenda*:

- o podjęcie prac legislacyjnych nad zmianą ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1899, ze zm.) – w zakresie harmonogramu przejmowania przez ARM obowiązku utrzymywania zapasów paliw, tj. zmiana art. 5 ust. 3 w zw. z art. 21a ust. 1;
- o zmianę rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie określenia stawek opłaty zapasowej (Dz.U. poz. 1812) – w zakresie stawki za tonę ekwiwalentu ropy naftowej z tytułu utrzymywania zapasów paliw płynnych, tj. zmiana § 1 pkt 1.

Funkcjonowanie centrów pierwszej sprzedaży ryb

Delegatura w Gdańsku

P/16/062

CEL OGÓLNY

Ocena, czy centra pierwszej sprzedaży ryb realizowały swoje zadania w sposób efektywny i skuteczny.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kołobrzeska Grupa Producentów Ryb Sp. z o.o. w Kołobrzegu, Krajowa Izba Producentów Ryb w Ustce, Zrzeszenie Rybaków Morskich – Organizacja Producentów we Władysławowie, Pomorski Oddział Regionalny Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Gdyni.

PROBLEM

Od przystąpienia Polski do UE oraz objęcia kraju instrumentami wsparcia Wspólnej Polityki Rybackiej, w krajowym sektorze rybackim nastąpiły istotne zmiany. Na rzecz tego sektora Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) przekazała ponad 4 mld zł. Pieniądze te, rozdzielone dotychczas w ramach dwóch programów: Sektorowego Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006" oraz Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013" (PO RYBY 2007-2013), trafiły m.in. do rybaków armatorów statków, zakładów przetwarzających ryby oraz organizacji producentów. Uzyskana pomoc pozwoliła m.in. na wybudowanie nowoczesnych nabrzeży usprawniających rozładunek złowionych ryb, na powstanie magazynów i chłodni, gdzie można bezpiecznie przechowywać produkty rybne, a także na utworzenie centrów pierwszej sprzedaży ryb. Budowa centrów i zarządzanie nimi przez organizacje producentów miało doprowadzić do koncentracji podaży ryb na rynku lokalnym, a przez zmniejszenie wewnętrznej konkurencji doprowadzić do wzmocnienia sytuacji rybaków wobec przetwórców. Konsekwencją dostosowania prawa krajowego do regulacji obowiązujących w Unii Europejskiej było wprowadzenie obowiązku pierwszej sprzedaży gatunków ryb, których zasoby wymagają wzmożonej ochrony lub wzmożonego nadzoru (tj. dorsz i łosoś) wyłącznie w centrum pierwszej sprzedaży ryb.

SYNTEZA

Funkcjonowanie centrów pierwszej sprzedaży ryb wywarło pozytywny wpływ na rozwój, a także poprawę infrastruktury portów i przystani morskich. Pozyskanie środków finansowych z PO RYBY 2007-2013 przyniosło korzyści w postaci nowo wybudowanych, wyremontowanych centrów, powstania infrastruktury niezbędnej do wyładunków ryb i ich przechowywania, a także przyczyniło się do powstawania organizacji producenckich. Pełną ocenę skuteczności i efektywności wykonania zadań centrów uniemożliwiło nieokreślenie w systemie realizacji PO RYBY 2007-2013 kryteriów wyboru operacji przeznaczonych do dofinansowania oraz nieokreślenie wskaźników realizacji celów finansowanych operacji, co skutkowało brakiem możliwości weryfikowalności projektów i potwierdzenia rzeczywistej skuteczności operacji dotyczących centrów. Ponadto brak obowiązku weryfikacji stanu realizacji operacji na etapie składania wniosku o dofinansowanie, a także brak obowiązku przedłożenia analizy ekonomicznej opłacalności inwestycji, analizy faktycznych potrzeb rynku lub potrzeb społecznych spowodował sfinansowanie przedsięwzięć powstałych w całości lub w znacznej części przed złożeniem wniosku, stworzył także ryzyko finansowania przedsięwzięć nieefektywnych. Zdaniem NIK wskazane byłoby zastosowanie do oceny projektów wskaźników umożliwiających realną ocenę uzyskanych efektów ekonomicznych.

Obowiązujące zasady systemu pierwszej sprzedaży w niewystarczającym stopniu przyczyniały się do koncentracji podaży i wzmocnienia pozycji organizacji producentów. Poprzez niedostateczny udział centrów w rynku rybnym, ich wpływ na poprawę konkurencyjności i zrównoważenia podstawowego sektora rybackiego był niewielki. Sprzedaż ryb, przez większość producentów, odbywała się poza centrami (z wyjątkiem pierwszej sprzedaży gatunków ryb, których zasoby wymagają wzmożonej ochrony lub wzmożonego nadzoru), a funkcjonująca dowolność wyboru przez producenta miejsca sprzedaży i nabywcy uniemożliwiała centrom realizację ich podstawowego ustawowego zadania, tj. aukcyjnej lub sesyjnej sprzedaży produktów rybołówstwa, a przez to realizację idei centrów jako ośrodków koncentracji podaży ryb. Niewielki udział centrów w rynku był również spowodowany podejściem kontrolowanych organizacji producentów, które nie egzekwowały od swoich członków, bądź w ogóle nie ustanowiły obowiązku sprzedaży całego połowu poprzez własne centra. Zdaniem NIK do wyeliminowania tego negatywnego zjawiska, blokującego koncentrację podaży ryb w centrach, a tym samym osłabiającego pozycję organizacji producentów, przyczyniłoby się ustanowienie w stosownych przepisach obowiązku sprzedaży większej niż obecna liczby gatunków ryb w centrach, a także określenie definicji sprzedaży sesyjnej.

Przyczyną niewielkiej skuteczności centrów, a przez to nieznacznego wpływu na poprawę konkurencyjności sektora rybackiego, była także dowolność ich lokalizacji skutkująca zbyt duża liczbą centrów w jednym porcie (w porcie Kołobrzeg działało pięć centrów zarządzanych przez konkurujące ze sobą organizacje producentów), co minimalizuje efekt koncentracji podaży i powoduje zbędną konkurencję wśród producentów, nadmiar niewykorzystanego potencjału sfinansowanego ze środków publicznych oraz powstanie centrów w miejscach, gdzie nie ma odpowiedniej ilości wyładunków. Zdaniem NIK, korzystny wpływ na poprawę konkurencyjności w podstawowym sektorze rybackim wywarłoby wprowadzenie ograniczeń w zakresie liczby oraz lokalizacji centrów.

ARiMR nierzetelnie pełniła funkcję kontrolnej instytucji pośredniczącej PO RYBY 2007-2013 wobec środków w kwocie 4,2 mln zł przyznanych na utworzenie centrum w Krynicy Morskiej, które wykorzystano w części w sposób niezgodny z celem dofinansowania, gdyż w miejscu realizacji operacji prowadzono działalność komercyjną (m.in. wynajem pokoi, usługi gastronomiczne i handlowe).

WNIOSKI POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli wniosła do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej o:

- Rozważenie podjęcia działań mających na celu:
  - wprowadzenie obowiązku sprzedaży ryb przez producentów zrzeszonych w organizacjach poprzez centra pierwszej sprzedaży ryb,
  - określenie zasad lokalizacji centrów w sposób zabezpieczający optymalne wykorzystanie potencjału centrów,
  - określenie ustawowej definicji sprzedaży sesyjnej.
- Uruchomienie systemu informatycznego, o którym mowa w art. 35 ustawy o organizacji rynku rybnego, umożliwiającego organizacjom producentów prowadzącym centra rejestrowanie pierwszej sprzedaży produktów rybnych.
- Zastosowanie wobec ARiMR stosownych konsekwencji z tytułu stwierdzonego nierzetelnego wykonywania obowiązków kontrolnych instytucji pośredniczącej PO RYBY 2007-2013.

Realizacja i finansowanie inwestycji pn. Strefa rozwoju gospodarczego – Warlubski Park Przemysłowo-Technologiczny

Delegatura w Bydgoszczy

S/16/003

CEL OGÓLNY

Ocena przygotowania i realizacji inwestycji pn. *Strefa rozwoju gospodarczego – Warlubski Park Przemysłowo-Technologiczny* w gminie Warlubie, w tym m.in.:

- przygotowanie dokumentacji środowiskowej, dokumentacji projektowej, nabycia nieruchomości pod projektowaną inwestycję, przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych na projektowanie i wykonanie robót;
- zabezpieczenie środków finansowych na realizację inwestycji oraz rozliczenie wydatków na nią poniesionych, w tym wydatków ze środków unijnych;
- sprawowanie nadzoru nad przygotowaniem i realizacją inwestycji;
- osiągnięcie założonych efektów z realizacji inwestycji.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Gminy w Warlubiu.

PROBLEM

Podejmowana kontrola jest następstwem wniosku Stowarzyszenia Niezależnych Mieszkańców dla Gminy Warlubie z siedzibą w miejscowości Krusze. Uzasadniając konieczność przeprowadzenia kontroli Wnioskodawca wskazywał na podejrzenie niegospodarności oraz naruszenia przepisów prawa przez wójta gminy m.in. przy realizacji inwestycji *Strefa rozwoju gospodarczego Warlubski Park Przemysłowo-Technologiczny*.

SYNTEZA

W procesie inwestycyjnym, który dotyczył utworzenia Warlubskiego Parku Przemysłowo-Technologicznego, wystąpiły istotne nieprawidłowości. Gmina Warlubie prowadziła inwestycję na gruntach ornych klasy III (grunty dobre i średnio dobre), co istotnie podrożyło koszty przedsięwzięcia oraz wydłużyło proces przygotowania dokumentacji planistycznej poprzez konieczność uzyskania zgody

Ministerstwa Rolnictwa. Prowadzono roboty nie posiadając tytułu własności do nieruchomości gruntowych. Czynności zmierzające do zakupu nieruchomości gruntowych stanowiących strategiczny obszar dla inwestycji zostały podjęte zbyt późno. Wydając decyzje zmieniające decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia, niezgodnie z prawem wyłączono udział społeczeństwa w postępowaniu. Skutkowało to stwierdzeniem nieważności tych decyzji przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy. W przygotowaniu inwestycji gmina nie bazowała na własnych zasobach kadrowych, zlecając szereg zadań podmiotom zewnętrznym. Wiązało się to z dużymi kosztami, a przy braku merytorycznej weryfikacji realizowanych przez te podmioty zadań wystąpiło szereg błędów w przygotowanej dokumentacji. Podjęcie robót zostało opóźnione m.in. w wyniku bezpodstawnego unieważnienia postępowania przetargowego. Gmina unieważniła postępowanie, mimo że oferta z najniższą ceną nie przewyższała kwoty, jaką zamierzano przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Wyniki kontroli wykazały ponadto, że wykonane roboty były częściowo niezgodne z projektowanymi.

Pomimo tego, że gmina podejmowała szereg działań dla kontynuacji przedsięwzięcia oraz uzupełniała wymaganą dokumentację formalno-prawną, nie była w stanie kontynuować inwestycji i osiągnąć założonych celów. W konsekwencji rozwiązano umowę z Instytucją Zarządzającą na dofinansowanie ze środków unijnych przedsięwzięcia w wysokości 9763,6 tys. zł.

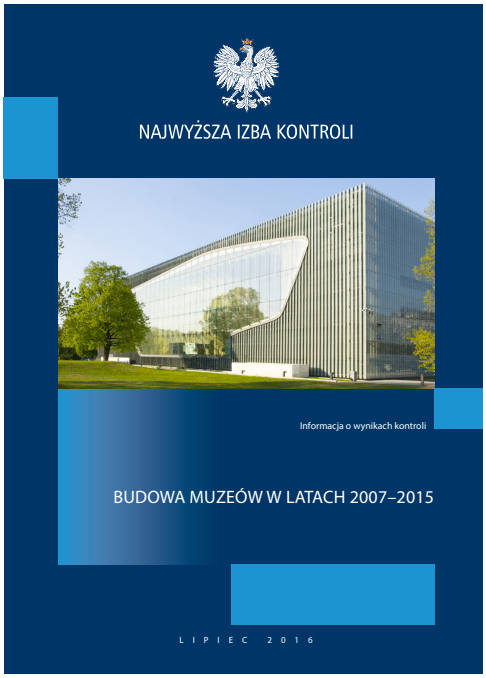
WNIOSKI POKONTROLNE

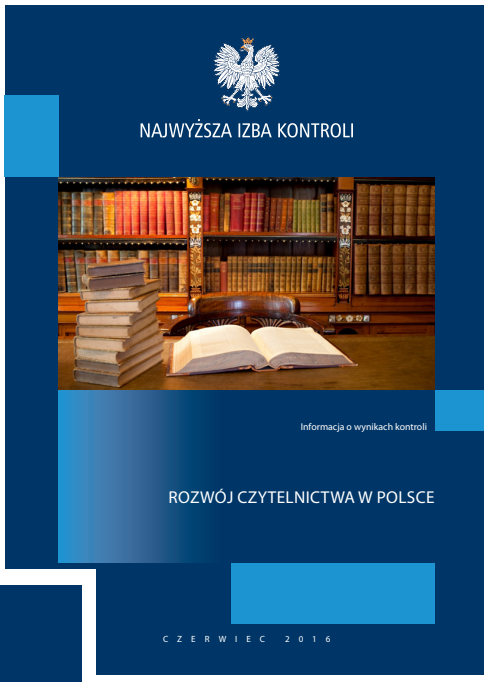
W wyniku przeprowadzonej kontroli NIK sformułowała wniosek m.in. o podjęcie działań celem wykorzystania wykonanych robót dla przedsięwzięcia *Strefa rozwoju gospodarczego – Warlubski Park Przemysłowo-Technologiczny*.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

NIK skierowała wniosek do Rzecznika Dyscypliny przy RIO w Bydgoszczy z art. 17 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego





6. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego

Sprawy związane z ochroną dziedzictwa narodowego, rozwojem nauki i kultury stanowią istotny obszar badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli. W 2016 r. NIK szczególną uwagę poświęciła rozwojowi czytelnictwa, budowie muzeów w Polsce, współdziałaniu wojewódzkich konserwatorów zabytków z jednostkami samorządu terytorialnego.

Kontrola *budowy muzeów w latach 2007-2015* wykazała, że powoływanie do życia nowych muzeów nie było w pełni efektywne i skuteczne. Żadnej z kontrolowanych inwestycji nie udało się oddać do użytku w terminie. Okazały się one także znacznie droższe niż planowano. Podstawową przyczyną takiego stanu były m.in. brak odpowiednich analiz ryzyka pod kątem lokalizacji muzeów, czy złożoności ich projektów architektonicznych. Kontrolerzy NIK wskazali, że winę za opóźnienia i wzrost kosztów budowy, ponoszą m.in. organizatorzy muzeów: Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego i Prezydent m.st. Warszawy, którzy w niewłaściwy sposób nadzorowali prowadzone inwestycje. NIK negatywnie oceniła skuteczność i efektywność realizacji przez m.st. Warszawę budowy Muzeum Sztuki Nowoczesnej. Do dnia zakończenia kontroli nie powstała zaakceptowana i umożliwiająca uzyskanie pozwolenia na budowę dokumentacja projektowa stałej siedziby Muzeum. Nieprawidłowość w wydatkowaniu środków publicznych polegała na braku precyzyjnych i zabezpieczających w pełni interes inwestora, tj. m.st. Warszawy, zapisów w umowie zawartej w 2008 r. z ówczesnym projektantem. Mimo iż jego projekt nie jest realizowany miasto musiało zapłacić za przeprowadzenie konkursu architektonicznego oraz za niewykorzystaną dokumentację projektową ponad 11 mln zł. NIK uznała to za wydatek niegospodarny.

Budowa muzeów sprzyja rozszerzeniu dostępu do dóbr kultury i zwiększa atrakcyjność turystyczną Polski. Liczba osób odwiedzających polskie muzea rośnie – z 20,4 mln w 2007 r. do 30,6 mln osób w 2014 r. (wzrost o 50%). W muzeach prowadzonych lub współprowadzonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego frekwencja wzrosła z 9 mln osób w 2007 r. do ponad 14 mln w 2014 r. (tj. o ponad 56%). Oddane do użytku w 2013 r. Muzeum Historii Żydów Polskich w 2015 r. odwiedziło prawie 400 tys. osób, co jest 11 wynikiem wśród muzeów prowadzonych lub współprowadzonych przez Ministra (piąte miejsce wśród muzeów w Warszawie). W kwietniu 2016 r. Muzeum Historii Żydów Polskich zostało też uznane za najlepsze muzeum w Europie i otrzymało prestiżową nagrodę European Museum of the Year Award 2016.

Z kolei w wyniku kontroli *rozwoju czytelnictwa w Polsce* Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że pomimo wydatkowania w latach 2012-2015 (I połowa) środków publicznych w łącznej wysokości 268 mln zł, działania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie zapewniły wzrostu poziomu czytelnictwa w Polsce. Liczba osób, które przeczytały co najmniej jedną książkę wzrosła z 39% w 2012 r. do 42% w 2014 r., a 58% osób nie przeczytało w 2014 r. żadnej książki. W 2015 r. liczba osób nieczytających wzrosła do 63**%.**

Przeznaczanie znacznych środków budżetowych na wspieranie bibliotek publicznych (w latach 2012-2014 w kwocie ogółem ok. 63,5 mln zł) oraz prowadzenia wielokierunkowych działań wsparcia bibliotek i bibliotekarzy, nie powstrzymało spadku wskaźników czytelniczych. Zmniejsza się liczba zarejestrowanych czytelników i liczba wypożyczeń na 100 mieszkańców. Zmniejszenie zakupu książek w woluminach na 100 mieszkańców nastąpiło również w części bibliotek publicznych corocznie dofinansowywanych w ramach programu *Zakup nowości wydawniczych do bibliotek* w latach 2012-2014. Negatywne tendencje występujące w Polsce potwierdzają również badania przeprowadzone w krajach UE, z których wynika, że w 2013 r. w Polsce tylko ok. 25% badanych korzystało z bibliotek publicznych, podczas gdy w Szwecji – 75%, w Finlandii – 66%, w Danii – 63% badanych.

W ocenie NIK zapoczątkowana w 2014 r. współpraca bibliotek publicznych i bibliotek szkolnych, w zakresie wykorzystania zakupionych nowości wydawniczych oraz ich promocji wśród dzieci i młodzieży, powinna być stale i w różnych formach rozwijana w przyszłości. Ważnym kierunkiem promowania czytelnictwa były działania inicjujące zainteresowanie książką wśród najmłodszych czytelników oraz ich rodzin w formie tzw. *Bookstart,* takie jak np. wydanie i dystrybucja książki pt. *Pierwsza książka mojego dziecka.* Zdaniem NIK właśnie ten kierunek działań promocyjnych wymaga większego zaakcentowania, informowania i promowania w społeczeństwie.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Budowa muzeów w latach 2007-2015 (P/15/026/KNO)*
2. *Rozwój czytelnictwa w Polsce (P/15/028/KNO)*
3. *Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego (P/15/100/LSZ)*

4. *Prawidłowość zlecania robót uzupełniających i dodatkowych przy realizacji zamówienia publicznego pn. Budowa Centrum Edukacyjno – Muzealnego przy Muzeum im. Kazimierza Pułaskiego w Warce wraz z parkingiem (S/16/003/LWA)*

Budowa muzeów w latach 2007-2015

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

P/15/026

CEL OGÓLNY

Ocena, czy środki publiczne przeznaczane na budowę muzeów w Polsce były wykorzystywane skutecznie i efektywnie, w szczególności zaś, czy zapewnione zostały środki wystarczające na zakończenie budowy muzeów w zaplanowanych terminach oraz czy były one prawidłowo wydatkowane.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Urząd m.st. Warszawy, Stołeczny Zarząd Rozbudowy Miasta, a także pięć muzeów prowadzonych bądź współprowadzonych przez Ministra: Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku, Muzeum Historii Polski w Warszawie, Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie oraz Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie.

PROBLEM

Muzeum, według ustawy o muzeach, jest jednostką organizacyjną nienastawioną na osiąganie zysku, której celem jest gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów.

Budowa nowych muzeów, kluczowych dla dziedzictwa kulturowego Polski, jest ważnym elementem realizacji tych zadań. W ostatnich latach w naszym kraju zbudowano bądź zaplanowano budowę nowych muzeów o znaczeniu ponadregionalnym, jak Muzeum Powstania Warszawskiego, Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie, Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku czy Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku.

Muzea, jako instytucje kultury gospodarują samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzą samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. Państwowe instytucje kultury, w tym muzea, mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na zadania ważne z punktu widzenia regionalnej polityki rozwoju w zakresie rozwoju kultury, w tym dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. Także z budżetu państwa mogą być udzielane dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji państwowych osób prawnych, w tym muzeów będących państwowymi instytucjami kultury.

SYNTEZA

Budowa nowych muzeów w latach 2007-2015 nie była w pełni efektywna i skuteczna: nie zapobieżono wzrostowi planowanych kosztów i wydłużeniu terminów realizacji, a w przypadku jednej inwestycji nie opracowano właściwej dokumentacji projektowej. Podstawową przyczyną tego stanu było nieprzeprowadzenie odpowiedniej analizy ryzyka. Spośród pięciu skontrolowanych inwestycji muzealnych jedynie Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie zostało udostępnione zwiedzającym. W 2015 r. odwiedziło je prawie 400 tys. osób, co jest 11 wynikiem wśród muzeów prowadzonych lub współprowadzonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W kwietniu 2016 r. Muzeum Historii Żydów Polskich zostało uznane najlepszym muzeum w Europie, otrzymując prestiżową nagrodę European Museum of the Year Award 2016. Pomimo niewątpliwych słabości procesu inwestycyjnego budowa nowych muzeów wpisuje się w realizację Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020 i sprzyja rozszerzaniu dostępu do dóbr kultury i zwiększaniu atrakcyjności kraju.

W latach 2007-2015 (I półrocze) łączne nakłady na wydatki i zakupy inwestycyjne z budżetu państwa oraz budżetu m.st. Warszawy związane z budową Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku,

Muzeum Historii Polski w Warszawie, Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie oraz Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie wyniosły 402,6 mln zł.

Na niską efektywność i skuteczność wydatkowania środków finansowych, miało wpływ nieprowadzenie analiz ryzyk, dotyczących m.in. wyboru konkretnych lokalizacji pod budowę muzeów, w tym związanych z ukształtowaniem terenu, oraz wyboru projektów architektonicznych pod kątem ich złożoności i powierzchni powstałych budynków, tj. czynników wpływających na koszty inwestycji oraz potencjalnie na koszty utrzymania nowo wybudowanych siedzib muzeów. NIK zauważa, że na skuteczność i efektywność wykorzystania środków publicznych miały również wpływ inne czynniki, w tym m.in. wyższe ceny ofert złożonych w postępowaniach przetargowych, wzrost cen towarów i usług, niemożliwe do przewidzenia awarie na placu i w pobliżu budowy.

W celu dokończenia zadań konieczne było zwiększenie nakładów inwestycyjnych ustalonych w programach wieloletnich, dotyczących budowy Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie oraz Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, o łączną kwotę 148,5 mln zł.

Środki publiczne na budowę muzeów były wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem określonym w programach wieloletnich i umowach zawartych z muzeami. Jedynie w przypadku budowy Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie NIK negatywnie oceniła realizację tego zadania przez m.st. Warszawę ze względu na fakt, że nie zostało ono właściwie przygotowane i zrealizowane. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie powstała również zaakceptowana oraz umożliwiająca uzyskanie pozwolenia na budowę dokumentacja projektowa stałej siedziby MSN. Istotna nieprawidłowość w wydatkowaniu środków publicznych polegała na braku precyzyjnych i zabezpieczających w pełni interes inwestora, tj. m.st. Warszawy, zapisów w umowie podstawowej z 12 kwietnia 2008 r. z projektantem MSN i właściwej dokumentacji dla terenu budowy, skutkujących poniesieniem kosztów na przeprowadzenie konkursu architektonicznego oraz na niewykorzystaną dokumentację projektową w łącznej wysokości 11,25 mln zł, co NIK uznała za wydatki niegospodarne.

Nadzór sprawowany przez Ministra oraz Prezydenta m.st. Warszawy nad budową muzeów nie był skuteczny, ponieważ nie zapewniono prawidłowej realizacji zadań oraz programów wieloletnich, w tym nie zapobieżono wzrostowi planowanych kosztów (MŻHP i MIIWŚ) oraz wydłużeniu terminów realizacji zadań inwestycyjnych. Końcowe efekty rzeczowe, zgodne z założeniami wynikającymi z programów wieloletnich, osiągnięto dotychczas jedynie w odniesieniu do wybudowanego MHŻP.

Podjęte przez Ministra działania oraz mechanizmy sprawowania nadzoru nad MJP okazały się nieskuteczne i nie zapobiegły, pomimo braku zgody Ministra, zawarciu przez MJP umowy z generalnym wykonawcą i projektantem siedziby stałej tego muzeum. Umowa ta spowodowała podjęcie zobowiązania przekraczającego zaplanowane w programie wieloletnim wydatki na ten cel o 31,7 mln zł, tj. 32%. Mogło to skutkować brakiem środków na pełną realizację pozostałych zadań, w tym zwłaszcza budowę ekspozycji stałej.

Jednym z zasadniczych powodów nieskuteczności nadzoru była niska częstotliwość przeprowadzanych przez pracowników Ministerstwa inspekcji i kontroli w przypadku projektów realizowanych w ramach programów wieloletnich.

WNIOSKI POKONTROLNE

- Zdaniem NIK, w celu zapewnienia skutecznego i efektywnego wykorzystania środków publicznych na budowę muzeów, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Prezydent m.st. Warszawy powinni:
  - rozważyć dokonanie, przed rozpoczęciem finansowania inwestycji, analizy w zakresie potencjalnych ryzyk związanych z wyborem konkretnych lokalizacji pod budowę oraz projektów architektonicznych, a także uwzględniających możliwości finansowania inwestycji;
  - zwiększyć nadzór nad budową siedzib poprzez m.in. częstsze inspekcje i kontrole.
- Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego powinien ponadto opracować koncepcję rozwoju muzeów w Polsce, w której określono by również zasady wsparcia ze środków publicznych projektów budowy muzeów o ważnym znaczeniu dla polskiego dziedzictwa kulturowego i historycznego.
- Dyrektorzy muzeów, których siedziby są lub mają być budowane, powinni podejmować skuteczne działania zmierzające do zapewnienia realizacji zadań w przewidzianych terminach i w ramach określonego budżetu poprzez m.in. odpowiednio wczesne opracowanie założeń i projektu inwestycji, wybór wykonawców oraz zapewnienie profesjonalnego nadzoru inwestorskiego.

Rozwój czytelnictwa w Polsce

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

P/15/028

CEL OGÓLNY

Ocena finansowanych z budżetu państwa programów oraz projektów upowszechniania i promocji czytelnictwa mających na celu zapewnienie wzrostu czytelnictwa w Polsce.

ZAKRES PODMIOTOWY

Biblioteka Narodowa, Instytut Książki, Narodowe Centrum Kultury oraz Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

PROBLEM

W ostatnich latach, pomimo przeznaczania znacznych środków publicznych na działania w zakresie poprawy stanu czytelnictwa w Polsce, jego poziom pozostawał na niskim poziomie. Potwierdzają to badania stanu czytelnictwa Polaków powyżej 15. roku życia, przeprowadzone w 2010, 2012 i 2014 r. W 2014 r. 58% badanych nie przeczytało żadnej książki (w 2010 r. wskaźnik ten wynosił 56%, a w badaniach w 2008 r. – 62%, w 2006 r. – 50%, w 2004 r. – 42%). Negatywne tendencje potwierdzają również zmniejszenie się liczby osób, które przeczytały jedną lub większą liczbę książek, oraz które przeczytały tekst dłuższy niż trzy strony maszynopisu.

Odpowiedzią na niski poziom czytelnictwa miały być realizowane przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego programy, priorytety i działania proczytelnicze, w tym realizacja *Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020*, ogłoszonego przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w dniu 25 października 2013 r. Jego celem było stworzenie warunków do wzrostu czytelnictwa w Polsce, wzmocnienie znaczenia czytelnictwa dla rozwoju potencjału kulturowego i kreatywnego Polaków, rozwijanie zaangażowania w rozwój czytelnictwa instytucji państwowych (Biblioteki Narodowej, Instytutu Książki, Narodowego Centrum Kultury) i ich współodpowiedzialność za to zadanie. W ramach programu istotnym elementem miały też być działania zmieniające i wzmacniające rolę biblioteki, jako podstawowej przestrzeni kontaktu z książką.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że pomimo wydatkowania w latach 2012-2015 (I połowa) na rozwój czytelnictwa środków publicznych w łącznej wysokości 268 mln zł, działania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie zapewniły wzrostu poziomu czytelnictwa w Polsce. Liczba osób, które przeczytały co najmniej jedną książkę wzrosła z 39% w 2012 r. do 42% w 2014 r., a 58% osób nie przeczytało w 2014 r. żadnej książki (61% w 2012 r.), jednak tendencje te były nietrwałe. W 2015 r. co najmniej jedną książkę przeczytało 37% osób (spadek o 5 pkt proc.), a liczba osób nieczytających wzrosła do 63%.

Warunki do rozwoju czytelnictwa stwarzał przede wszystkim wprowadzony przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w październiku 2013 r. *Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020* oraz realizowane w jego ramach działania. Dodatkowo, poprzez upowszechnianie i promocję czytelnictwa, jego rozwój wspierały takie instytucje jak: Biblioteka Narodowa, Instytut Książki oraz Narodowe Centrum Kultury. W ramach *Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa na lata 2014-2020*, w 2014 r. realizowano 15, a w 2015 r. 20 programów, priorytetów i działań proczytelniczych.

Bardzo ważnym kierunkiem promowania czytelnictwa były działania inicjujące zainteresowanie książką wśród najmłodszych czytelników oraz ich rodzin w formie tzw. *Bookstart*, tj. książki na start, książki na początek, takie jak np. wydanie i dystrybucja książki pt. *Pierwsza książka mojego dziecka*. Zdaniem NIK właśnie ten kierunek działań promocyjnych wymaga większego zaakcentowania i informowania w społeczeństwie. Badania i wyniki ekspertyz w zakresie czytelnictwa dzieci i młodzieży, wskazują bowiem, że po książki częściej sięgają i czytają właśnie te osoby, które polubiły ich czytanie w dzieciństwie.

NIK zwróciła uwagę, że działania upowszechniające czytelnictwo w niewielkim stopniu dotyczyły książek w formie elektronicznej (e-booków i audiobooków). Mimo braku odrębnych działań w tym zakresie w ramach NPRCz, czytelnictwo książek w formie elektronicznej w latach 2012-2014 wzrosło w większym stopniu, niż książek w formie papierowej (o 15 punktów procentowych w przypadku audiobooków i o 5 punktów procentowych w przypadku e-booków). Dlatego też NIK wskazała na konieczność zainicjowania i intensyfikowania działań związanych z upowszechnianiem i promocją książek w formie elektronicznej.

Zdaniem NIK dotychczasowe działania w zakresie promocji czytelnictwa były niewystarczające. Za wyjątkiem działań realizowanych w latach 2012-2014 przez Narodowe Centrum Kultury (wyłączone w 2014 r. z realizacji NPRCz) oraz Instytut Książki zabrakło stałej i aktywnej promocji czytelnictwa w Internecie, w tym w mediach społecznościowych.

Pomimo przeznaczania znacznych środków budżetowych na wspieranie bibliotek publicznych (w latach 2012-2014 w kwocie ogółem ok. 63,5 mln zł) oraz prowadzenia wielokierunkowych działań wsparcia bibliotek i bibliotekarzy, wciąż odnotowuje się w nich spadek wskaźników czytelniczych. Spadek liczby zarejestrowanych czytelników, liczby wypożyczeń na 100 mieszkańców, zakupu książek w woluminach na 100 mieszkańców nastąpił również w części bibliotek publicznych corocznie dofinansowywanych w ramach programu *Zakup nowości wydawniczych do bibliotek w latach 2012-2014* (odpowiednio w 55%, 57%, 42% bibliotek). Negatywne tendencje potwierdzają także badania przeprowadzone w krajach UE, z których wynika, że w 2013 r. w Polsce tylko ok. 25% badanych korzystało z bibliotek publicznych, podczas gdy w Szwecji – 75%, w Finlandii – 66%, w Danii – 63% badanych.

W ocenie NIK zapoczątkowana w 2014 r. współpraca bibliotek publicznych i bibliotek szkolnych, w zakresie wykorzystania zakupionych nowości wydawniczych oraz ich promocji wśród dzieci i młodzieży, powinna być stale i w różnych formach rozwijana w przyszłości.

W Ministerstwie oraz instytucjach zarządzających w większości prawidłowo dokonywano oceny wniosków i wyboru beneficjentów oraz terminowo i prawidłowo rozliczano dofinansowania.

WNIOSKI POKONTROLNE

Zdaniem NIK Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, przy zachowaniu komplementarności działań wobec rządowego programu wieloletniego pn. *Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa na lata 2016-2020* powinien:

- podjąć działania mające na celu promocję idei czytelnictwa oraz marki „NPRCz" poprzez utworzenie odrębnego portalu internetowego *Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa*, wspólnego dla programu Ministra i rządowego programu wieloletniego, zawierającego m.in. informacje o realizowanych programach, priorytetach i działaniach proczytelniczych, wydarzeniach czytelniczych i promocyjnych, programach telewizyjnych i radiowych promujących czytanie, polecanych pozycjach książkowych i czasopismach dla dzieci i młodzieży według grup wiekowych, ich rodziców oraz dla osób dorosłych;
- zwiększyć rozpoznawalność w społeczeństwie *Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa* i marki „NPRCz" poprzez obowiązkowe zamieszczanie przez beneficjentów informacji o NPRCz, w tym adresu portalu internetowego NPRCz na dofinansowanych produktach (efektach rzeczowych), m.in. nowościach wydawniczych do bibliotek, pozycjach literatury, tytułach czasopism;
- promować czytelnictwo w rodzinach oraz zapewnić wydawanie i dystrybucję książek przeznaczonych dla dzieci najmłodszych (tzw. *Bookstart*);
- zwiększyć aktywność w zakresie promowania czytelnictwa w audycjach telewizyjnych, radiowych oraz w Internecie (w mediach społecznościowych) poprzez angażowanie w akcjach promocyjnych znanych postaci z życia publicznego oraz organizowanie konkursów i gier dla czytelników;
- zapewnić w większym stopniu dofinansowanie książek w formie elektronicznej, w tym promocji czytelnictwa e-booków i słuchania audiobooków.

Ponadto Minister powinien, we współpracy z Dyrektorem Biblioteki Narodowej oraz Dyrektorem Instytutu Książki, przeprowadzić ewaluację i dokonać oceny skuteczności realizowanych w ramach NPRCz w latach 2014-2015 programów, priorytetów i działań, obejmujących wsparcie bibliotek publicznych i bibliotekarzy (m.in. priorytetu Partnerstwo publiczno-społeczne, programów *Zakup nowości wydawniczych do bibliotek*, programów *Dyskusyjne Kluby Książki*, Programów szkoleń dla bibliotekarzy).

W celu zahamowania spadku liczby czytelników w bibliotekach publicznych, liczby wypożyczeń księgozbioru na zewnątrz oraz udostępnień księgozbioru na miejscu Minister powinien również podjąć działania w zakresie zapewnienia lepszej komunikacji bibliotek z czytelnikami, w tym z dziećmi, młodzieżą i ich rodzicami, opracowania i wprowadzenia mechanizmów stałej współpracy bibliotek publicznych z bibliotekami szkolnymi oraz wspierać niekonwencjonalne działania promujące czytelnictwo (np. książkobus, hapenningi czytelnicze, promocja w środkach komunikacji publicznej, sieciach kinowych, na koncertach i festiwalach muzycznych).

Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego

Delegatura w Szczecinie

P/15/100

CEL OGÓLNY

Ocena współdziałania wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego, w tym zawieranych porozumień, w celu ochrony i opieki nad zabytkami.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto po cztery gminy (w tym po dwie gminy, które zawarły porozumienie) z sześciu województw (kujawsko-pomorskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego, lubuskiego oraz zachodniopomorskiego), oraz pięć wojewódzkich urzędów ochrony zabytków (bez Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Gdańsku). W informacji wykorzystano również wyniki kontroli skargowej przeprowadzonej przez Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego NIK w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Gdańsku oraz kontroli rozpoznawczej przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Szczecinie w Urzędzie Miasta Szczecinek. W trakcie kontroli przeprowadzono także badania ankietowe w 133 gminach z sześciu województw objętych kontrolą.

PROBLEM

Według danych zawartych w Krajowym Programie Ochrony Zabytków i Opieki nad Zabytkami na lata 2014-2017, rejestry zabytków nieruchomych na dzień 31.12.2013 r. obejmowały łącznie 67 619 obiektów. Na terenie 15 województw wojewodowie zawarli z jednostkami samorządu terytorialnego 65 porozumień, z tego 52 z gminami i 13 z powiatami. Miejscy konserwatorzy zabytków realizujący zadania wynikające z zawartych porozumień są istotnym elementem służby ochrony zabytków.

Wartość nakładów niezbędnych w skali kraju na ratowanie i utrzymanie wszystkich zabytków nieruchomych przedstawiono w „Raporcie na temat funkcjonowania systemu ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce po roku 1989", opracowanym w 2008 r. na zlecenie Ministerstwa KiDN. Łączną wartość niezbędnych nakładów oszacowano na kwotę 163,3 mld zł, a nakładów rocznych na ok. 16 mld zł.

SYNTEZA

Zdaniem NIK współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego nie zapewniło wystarczającej realizacji zadań związanych z ochroną i opieką nad zabytkami. Wojewódzcy konserwatorzy prawidłowo realizowali zadania dotyczące przekazania gminom wykazów zabytków nieruchomych, opiniowania programów opieki nad zabytkami, uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Natomiast w niewielkim zakresie podejmowali działania wykraczające poza obowiązki określone przepisami prawa, mające na celu wsparcie gmin w realizacji zadań dotyczących ochrony i opieki nad zabytkami.

W poszczególnych województwach gminnej ewidencji nie posiadało od 20 do 72% gmin, a programu opieki nad zabytkami od 68 do 97%. Wojewódzcy konserwatorzy, znając skalę zjawiska, najczęściej nie podejmowali działań mających na celu zmianę tego niekorzystnego stanu.

Badanie udzielonych dotacji na kwotę 10,2 mln zł, co stanowiło 59,6% dotacji udzielonych w latach 2013-2014 przez 29 skontrolowanych podmiotów, wykazało nieprawidłowości przy udzielaniu i rozliczaniu dotacji na kwotę 2,7 mln zł. Ponadto stwierdzono, że gminy nie realizowały wynikającego z art. 82 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami obowiązku informowania innych uprawnionych podmiotów o udzielonych dotacjach na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru. Nieprawidłowość tę stwierdzono w 13 gminach na kwotę 6942,7 tys. zł, co stanowiło 55,7% wartości udzielonych dotacji. Zdaniem NIK nieprzestrzeganie tego obowiązku na tak dużą skalę, ogranicza skuteczność regulacji prawnej mającej na celu uniemożliwienie uzyskiwania przez dotowane podmioty środków w nieuzasadnionej wysokości.

Wojewódzcy i miejscy konserwatorzy w ramach nadzoru przeprowadzali kontrole stanu zachowania obiektów zabytkowych, jednak zdaniem NIK, w wymiarze nieodpowiednim do liczby zabytków. Kontrole dotyczyły głównie zabytków wpisanych do rejestru. Na 24 436 zabytków wpisanych do rejestru, w okresie objętym kontrolą przeprowadzono łącznie 1329 kontroli, tj. 5,4% liczby zabytków wpisanych do rejestru oraz 0,7% łącznej liczby zabytków objętych wojewódzkimi ewidencjami na terenie pięciu

województw. Poza jednostkowymi przypadkami, konserwatorzy nie wykorzystywali takich narzędzi nadzoru jak wykonania zastępcze, wnioski o wywłaszczenie nieruchomości, kierowanie zawiadomień do organów ścigania, mimo że w ocenie NIK, stan zachowania zabytków w pełni uzasadniał ich zastosowanie. Ponadto NIK stwierdziła, że w pięciu gminach (na 11, które do realizacji przejęły m.in. prowadzenie nadzoru konserwatorskiego) nadzór ten nie był wykonywany w ogóle.

W ramach porozumień, na mocy których wojewoda, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, może powierzyć prowadzenie niektórych spraw z zakresu swojej właściwości, w tym wydawanie decyzji administracyjnych oraz sprawowanie nadzoru konserwatorskiego, gminom i powiatom, a także związkom gmin i powiatów, położonym na terenie województwa (art. 96 ust. 2 ustawy o ozionz) gminy uzyskiwały głównie uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnych oraz wykonywania nadzoru konserwatorskiego. Skala nieprawidłowości dotycząca realizacji zadań wynikających z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zakresie prowadzenia ewidencji zabytków oraz programu opieki nad zabytkami, była podobna w gminach z zawartymi porozumieniami i bez porozumień. NIK negatywnie oceniła niewyłączanie z treści porozumień możliwości wydawania przez gminy decyzji oraz prowadzenia nadzoru konserwatorskiego w stosunku do zabytków będących ich własnością lub współwłasnością. Ponadto wojewódzcy konserwatorzy w niewielkim zakresie korzystali z przysługującego im prawa do kontroli działań podejmowanych przez miejskich konserwatorów w wyniku zawartych porozumień.

DOBRE PRAKTYKI

- Wprowadzenie gminnej ewidencji zabytków zarządzeniem burmistrza lub prezydenta miasta. Eliminuje to wątpliwości zarówno obywateli jak i pracowników urzędu co do faktu jej obowiązywania.
- Publikowanie wykazów zabytków objętych ewidencją na stronach internetowych urzędu. Na 22 gminy, które prowadziły gminną ewidencję, praktykę tę zastosowano w 17 jednostkach.

WNIOSKI POKONTROLNE

Wyniki kontroli wskazały na potrzebę podjęcia działań przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w zakresie:
- uporządkowania spraw związanych z prowadzeniem ewidencji zabytków, w związku ze stwierdzonymi rozbieżnościami w liczbie zabytków pomiędzy ewidencjami wojewódzkimi i gminnymi oraz brakiem jednolitego sposobu prowadzenia gminnych ewidencji zabytków;
- zamieszczania w programach opieki nad zabytkami mierzalnych wskaźników stopnia realizacji założonych celów, tak aby była możliwa ocena zakresu ich realizacji;
- określenia zasad planowania i ewidencjonowania przeprowadzonych kontroli oraz monitorowania realizacji wydanych zaleceń pokontrolnych lub decyzji, w związku ze stwierdzeniem niskiego stopnia realizacji planów kontroli oraz przypadków niemonitorowania realizacji zaleceń lub monitorowania ich wykonania po znacznym upływie czasu określonego na ich realizację;
- wyłączania z treści porozumień zawieranych przez wojewodów z jst możliwości wydawania przez gminy decyzji administracyjnych oraz sprawowania nadzoru konserwatorskiego w stosunku do zabytków będących ich własnością lub współwłasnością.

Wskazana przez NIK potrzeba podjęcia działań przez wojewódzkich konserwatorów zabytków i gminy dotyczyła:
- doprowadzenia do zgodności liczby zabytków nieruchomych pomiędzy ewidencją wojewódzką i gminną (koordynatorem działań na obszarze województwa powinien być wojewódzki konserwator zabytków);
- wzajemnego informowania się o udzielonych dotacjach na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru gminy w zakresie przyjęcia programu opieki nad zabytkami.

DE LEGE FERENDA

Wyniki kontroli wskazały na zasadność podjęcia przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego działań zmierzających do wszczęcia inicjatywy zmiany prawa, w zakresie określenia roli wojewódzkiego konserwatora zabytków w procesie wywłaszczania nieruchomości, m.in. przy prowadzeniu rokowań oraz zabezpieczaniu środków finansowych na nabycie lub odszkodowanie za wywłaszczony obiekt zabytkowy. Wniosek nie został zrealizowany.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

NIK skierowała do prokuratury zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, polegającego na zniszczeniu zabytku objętego zarówno gminną, jak i wojewódzką ewidencją zabytków.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

NIK skierowała do rzeczników dyscypliny finansów publicznych dwa zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, polegającym na udzieleniu dotacji na prace konserwatorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków podmiotom, które nie zostały wskazane w uchwale rady miasta.

Prawidłowość zlecania robót uzupełniających i dodatkowych przy realizacji zamówienia publicznego pn. Budowa Centrum Edukacyjno -Muzealnego przy Muzeum im. Kazimierza Pułaskiego w Warce wraz z parkingiem

Delegatura w Warszawie

S/16/003

CEL OGÓLNY

Ocena działań Starostwa Powiatowego w Grójcu podejmowanych przy udzielaniu zamówień uzupełniających i/lub dodatkowych w związku z realizacją zadania inwestycyjnego pn. Budowa Centrum Edukacyjno-Muzealnego przy Muzeum im. Kazimierza Pułaskiego w Warce wraz z parkingiem.

ZAKRES PODMIOTOWY

Starostwo Powiatowe w Grójcu.

PROBLEM

Z wykonawcą inwestycji Centrum Edukacyjno-Muzealne przy Muzeum im. Kazimierza Pułaskiego w Warce wraz z parkingiem została zawarta umowa na roboty uzupełniające na kwotę 254 722 zł brutto. Zamówienia na roboty uzupełniające udzielono z pominięciem przepisów obowiązującego prawa. Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia dla inwestycji oraz warunki zawartej umowy z wykonawcą inwestycji nie przewidywały zlecenia w ramach tego zadania inwestycyjnego wykonania robót uzupełniających. Ponadto roboty uzupełniające zostały wykonane przed zawarciem umowy na ich wykonanie, ich wyceny dokonał wykonawca, a nie niezależny projektant, co może prowadzić do zawyżenia kosztów.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie działalność Starostwa Powiatowego w Grójcu w kontrolowanym zakresie. Powiat grójecki, w ramach zadania inwestycyjnego pn. Budowa Centrum Edukacyjno-Muzealnego przy Muzeum im. Kazimierza Pułaskiego w Warce wraz z parkingiem, udzielił zamówienia publicznego na wykonanie robót budowlanych o wartości 254,7 tys. zł (brutto), z pominięciem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych oraz procedury wewnętrznej obowiązującej w starostwie w tym zakresie. Starostwo dopuściło do wykonania ww. robót nie mając zabezpieczonych środków w budżecie na ich sfinansowanie. Umowa z wykonawcą robót zawarta została dopiero w dniu ich odbioru (28 maja 2015 r.). Wynagrodzenie ryczałtowe ustalono po negocjacjach z wykonawcą, bez uprzedniego ustalenia wartości szacunkowej zamówienia.

WNIOSKI POKONTROLNE

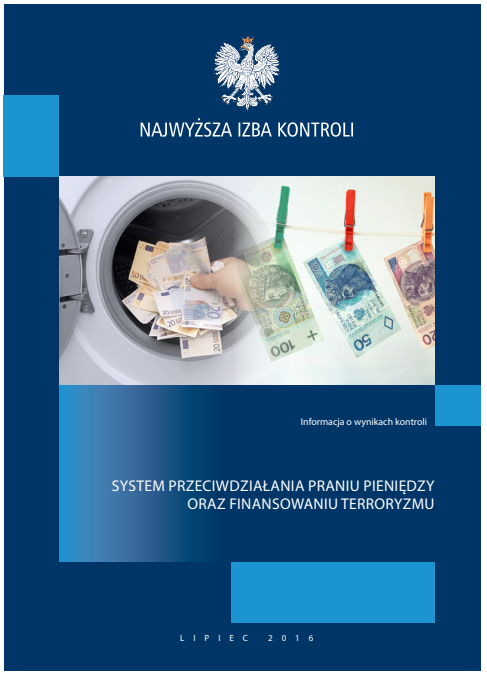
W wyniku kontroli NIK wniosła do starosty grójeckiego o:

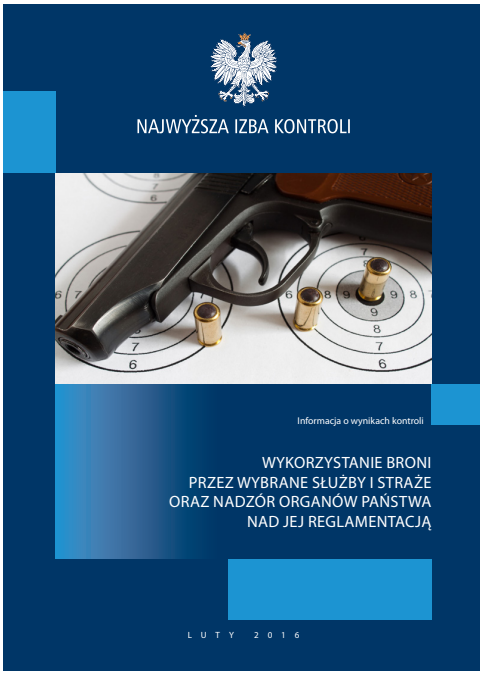
- stosowanie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych oraz uregulowań wewnętrznych przy udzielaniu zamówień na roboty budowlane;
- rzetelne przygotowanie negocjacji przy udzielaniu zamówień z wolnej ręki.

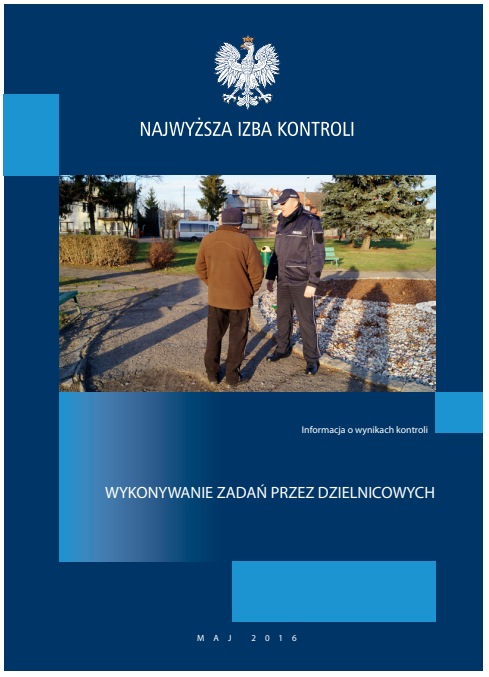
ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

W związku z ustaleniami kontroli NIK skierowała do Przewodniczącego Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. W zawiadomieniu wskazano, że Zarząd Starostwa wbrew przepisom ustawy Prawo zamówień publicznych udzielił, w trakcie realizowanego zadania na dokończenie inwestycji, zamówienia publicznego na roboty uzupełniające o wartości 254,7 tys. zł firmie, która nie została wybrana w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 17 ust. 1 lit. b ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

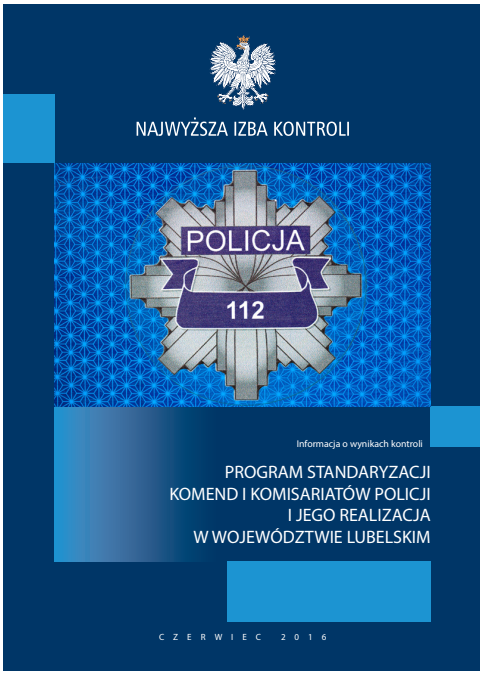
Sprawy wewnętrzne, obrona narodowa

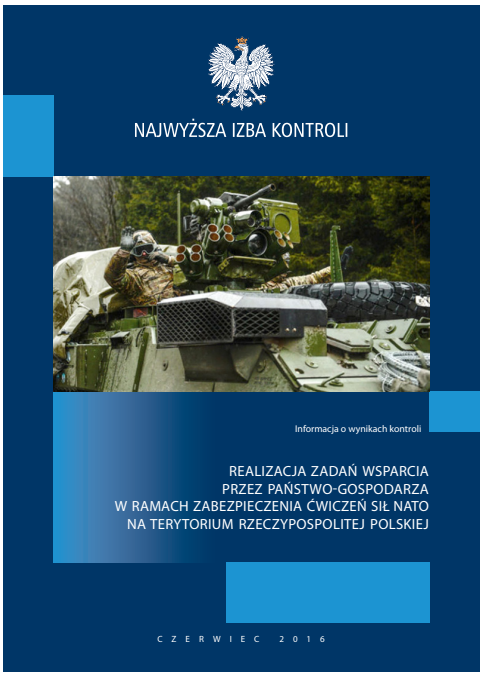






Sprawy wewnętrzne, obrona narodowa





7. Sprawy wewnętrzne, obrona narodowa

Zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom to jeden z konstytucyjnych obowiązków państwa, wyrażający się zagwarantowaniem stabilizacji wewnętrznej i porządku publicznego. Odpowiedzialność za ten obszar spoczywa zarówno na organach administracji rządowej, jak i samorządowej wszystkich szczebli. W 2016 r. NIK skontrolowała m.in. funkcjonowanie systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, nadzór nad reglamentacją posiadania broni, wykonywanie zadań przez dzielnicowych, funkcjonowanie policyjnych izb dziecka, standaryzację komend i komisariatów Policji, realizację zadań służących zapewnieniu bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom, funkcjonowanie systemu gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego. Natomiast w dziale *obrona narodowa* kluczową była kontrola dot. realizacji zadań wsparcia przez państwo-gospodarza w ramach zabezpieczenia ćwiczeń sił NATO na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wyniki pozostałych badań kontrolnych dot. przygotowania Sił Zbrojnych RP do obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej, realizacji wybranych programów operacyjnych prowadzonych w ramach modernizacji Sił Zbrojnych RP, stany osobowe Sił Zbrojnych RP w czasie pokoju oraz bezpieczeństwa obiektów infrastruktury krytycznej zostały objęte klauzulami tajności.

Przeciwdziałanie procederowi prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu jest jednym z istotnych zadań państwa służących ograniczeniu przestępczości i zapewnieniu bezpieczeństwa. Wykrywanie i ściganie przestępczości dotyczącej prania pieniędzy i finansowania terroryzmu jest zadaniem trudnym, wymagającym współdziałania wielu organów i służb państwowych, a także współpracy międzynarodowej. Problematyka ta została uwzględniona w kontroli *Systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*. W opinii Izby, sformułowanej w konkluzji przeprowadzonego badania, niska była skuteczność kontroli sprawowanej nad instytucjami, które mają obowiązek rejestrowania transakcji powyżej 15 tys. euro i podejrzanych oraz przekazywania tych danych Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej. Urzędnicy kontroli skarbowej, prezesi sądów apelacyjnych, wojewodowie oraz starostowie w sposób wysoce ograniczony zajmowali się przeciwdziałaniem procederowi prania pieniędzy. Działanie systemu ograniczał także brak aktualizacji tzw. rozporządzenia rejestrowego, w związku z czym od października 2010 r. oddziały instytucji kredytowych, niektóre instytucje finansowe oraz podmioty uprawnione do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, a także stowarzyszenia i przedsiębiorcy przyjmujący gotówkę za towary w wysokości przekraczającej równowartość 15 tys. euro, nie wykonywały ustawowego obowiązku rejestracji transakcji ponadprogowych. NIK na brak rozporządzenia zwracała uwagę już podczas kontroli prowadzonej w 2010 r. Wyniki kontroli wykazały ponadto brak uregulowań w zakresie nadzoru nad kantorami internetowymi, które nie podlegają żadnej kontroli w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy. NIK pozytywnie oceniła tylko działalność kontrolną prowadzoną przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego i Narodowy Bank Polski.

Badaniami kontrolnymi NIK objęła także warunki obsługi obywateli oraz warunki pracy funkcjonariuszy i pracowników cywilnych w komendach i komisariatach Policji. Stworzenie jednolitego standardu komend i komisariatów w całym kraju, w szczególności w części odwiedzanej przez obywateli było głównym celem *Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji*. Kontrola realizacji programu w województwie lubelskim wykazała, że został on przygotowany nierzetelnie, a jego realizacja była obarczona błędami. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i przyjęło program bez przeprowadzenia koniecznych konsultacji z jednostkami Policji, które odpowiadały za prowadzenie inwestycji. Zobligowanie policji przez MSW do wdrażania niedopracowanego programu narażało ją na ponoszenie niepotrzebnych kosztów. NIK wskazała, że zobligowanie jednostek Policji do stosowania szczegółowych, niedopracowanych rozwiązań, które niedostatecznie uwzględniały lokalne uwarunkowania, było działaniem niecelowym i zarazem niegospodarnym.

Aspekt bezpieczeństwa obywateli oceniony został także w kontroli *wykonywania zadań przez dzielnicowych.* Badania NIK wykazały, że przede wszystkim to kierownictwo Policji nie ma spójnej koncepcji wykorzystania dzielnicowych we współczesnej formacji policyjnej. W sytuacji ograniczeń kadrowych i finansowych dzielnicowi są często traktowani jak „rezerwa kadrowa" i wykorzystywani do bieżących zadań, niezwiązanych bezpośrednio ze specyfiką ich pracy, nawet wbrew wewnętrznym przepisom. Ogranicza to lub wręcz uniemożliwia dzielnicowym samodzielną i planową aktywność w przydzielonych rejonach i negatywnie wpływa na jedną z ich kluczowych misji, czyli profilaktykę społeczną i współpracę z lokalnymi wspólnotami. Kontrola potwierdziła brak wykorzystania potencjału tkwiącego w dobrze zorganizowanej służbie dzielnicowych, którzy mogliby stać się funkcjonariuszami budującymi dobre relacje Policji ze społeczeństwem.

Izba przeprowadzając kontrolę *wykorzystania broni przez wybrane służby i straże oraz nadzór organów państwa nad jej reglamentacją* podjęła się m.in. zbadania, czy ktoś panuje nad tym arsenałem, czy jest on należycie chroniony i czy nie ma ryzyka wykorzystania tej broni do celów przestępczych. W wyniku kontroli stwierdzono, że broń służbowa, w zdecydowanej większości przypadków, była przechowywana zgodnie z wymaganiami określonymi dla danej formacji. NIK negatywnie oceniła natomiast brak uregulowania sposobu przechowywania przez funkcjonariuszy broni służbowej w miejscu zamieszkania. W szczególności chodzi o jej zabezpieczenie przed dostępem osób nieuprawnionych, prowadzenie i częstotliwość kontroli warunków przechowywania tej broni.

Z kolei badając *funkcjonowanie policyjnych izb dziecka* Izba stwierdziła m.in., że prawa nieletnich przebywających w tych placówkach nie zawsze były przestrzegane. NIK zwróciła uwagę na przypadki ograniczania im kontaktu z rodzicami i obrońcą. Często w izbach dziecka naruszane były także prawa do swobody i tajemnicy komunikowania się oraz do intymności. W wielu placówkach nieletni nie mogli swobodnie zgłaszać próśb, skarg i wniosków. Nieprawidłowości te były spowodowane m.in. brakiem spójnych przepisów prawa oraz wystarczająco szczegółowych zasad określających funkcjonowanie policyjnych izb dziecka. Zastrzeżenia NIK dotyczyły także warunków lokalowych w jakich przetrzymywani byli nieletni. Niemal połowa skontrolowanych placówek nie spełniała wymagań dla tego rodzaju obiektów.

W przeprowadzonych w 2016 r. kontrolach NIK uwzględniła także problematykę bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wyniki kontroli *funkcjonowania systemu gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego* wykazały, że w Polsce nie funkcjonuje jednolity, kompleksowy system umożliwiający gromadzenie oraz wykorzystywanie danych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego. Działają jedynie lokalne i regionalne systemy, ale nie tworzą one spójnej całości, pozwalającej na zarządzanie bezpieczeństwem ruchu drogowego na poziomie krajowym. Dotychczas ani Ministerstwo Infrastruktury ani Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego nie podejmowały skutecznych działań na rzecz zintegrowania tych systemów oraz pełnego wykorzystania istniejących baz danych w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. NIK zwróciła też uwagę, że wciąż nie udało się wyeliminować błędów w bazach Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji oraz Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców i dlatego na razie nie mogą one stanowić wiarygodnych źródeł informacji.

Do najbardziej narażonych na odniesienie obrażeń uczestników ruchu drogowego należą piesi i rowerzyści. Kontrola *realizacji przez policję i straże miejskie zadań w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom* potwierdziła niestety, że działania realizowane przez policję i straże miejskie na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów były niewystarczające w stosunku do faktycznego poziomu zagrożenia tej grupy uczestników ruchu drogowego. W ocenie NIK, bez wdrożenia systemowych rozwiązań, w tym analizowania wpływu realizowanych działań na stan bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, nie będzie możliwe wzmocnienie przedsięwzięć policji i straży, by realnie przyczyniały się do ograniczenia liczby ofiar wypadków drogowych wśród pieszych i rowerzystów.

W 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli oceniła także *realizację zadań wsparcia przez państwo-gospodarza w ramach zabezpieczeń ćwiczeń sił NATO na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.* W konkluzji kontroli Izba stwierdziła, że Polska dobrze wywiązywała się z roli państwa-gospodarza w trakcie ćwiczeń wojsk sojuszniczych, a Minister Obrony Narodowej zapewnił odpowiednie warunki do ich realizacji w ramach systemu Host Nation Support (HNS). NIK sprawdziła jak Polska wypadła w roli gospodarza w trakcie trzech ćwiczeń sojuszniczych w 2015 r. – „Saber Strike-15", „Baltops-15" i „Noble Jump-15" – w ramach których zabezpieczenie HNS uzyskało prawie 4400 żołnierzy z 16 państw należących do NATO i UE. O wyborze ćwiczeń zadecydował m.in. fakt, że stanowiły one realizację przyjętych, w 2014 r. na Szczycie NATO w Walii, wytycznych dotyczących zintensyfikowania operacji wojskowych na terytorium państw flanki wschodniej. W związku z rosnącą obecnością wojsk NATO w naszym kraju, NIK dostrzega potrzebę unormowania w przepisach prawa powszechnie obowiązującego zakresu pomocy cywilnej i wojskowej udzielanej przez Rzeczpospolitą Polską w czasie pokoju, kryzysu i wojny sojuszniczym siłom zbrojnym. Ponadto konieczne jest skuteczne egzekwowanie należności z tytułu kosztów HNS poniesionych przez państwo-gospodarza oraz kontynuowanie działań organizacyjnych zmierzających do stworzenia procesu rozliczania wsparcia udzielonego wojskom sojuszniczym.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Funkcjonowanie systemu gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego (I/15/002/KPB)*
2. *Sprawowanie kontroli nad instytucjami obowiązanymi w ramach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (P/15/013/KBF)*

3. *Wykorzystanie broni przez wybrane służby i straże oraz nadzór organów państwa nad jej reglamentacją (P/15/041/KPB)*
4. *Wykonywanie zadań przez dzielnicowych (P/15/043/KPB)*
5. *Program standaryzacji komend i komisariatów Policji i jego realizacja w województwie lubelskim (P/15/084/LLU)*
6. *Realizacja zadań wsparcia przez państwo-gospodarza w ramach zabezpieczenia ćwiczeń sił NATO na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (P/16/032/KON)*
7. *Realizacja przez Policję i straże miejskie (gminne) zadań w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom (P/16/035/KPB)*
8. *Funkcjonowanie policyjnych izb dziecka (P/16/085/LPO)*

Funkcjonowanie systemu gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego

Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

I/15/002

CEL OGÓLNY

Ocena działań służących do budowy, na poziomie krajowym, jednolitego, spójnego i kompleksowego systemu gromadzenia i wykorzystywania danych o bezpieczeństwie ruchu drogowego (BRD).

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz Komendę Główną Policji. W trakcie kontroli zasięgano również informacji oraz uzyskiwano wyjaśnienia od podmiotów niekontrolowanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

PROBLEM

W Polsce brak jest rządowej agencji, która pełni rolę wiodącą w systemie gromadzenia i wykorzystywania informacji dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego. Bez orientacyjnych danych w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego (BRD) nie ma możliwości właściwego zaplanowania zadań oraz stworzenia mierników oceny efektywności ich realizacji.

SYNTEZA

NIK negatywnie oceniła działania Ministra właściwego ds. infrastruktury oraz Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, zmierzające do przygotowania – na poziomie krajowym – jednolitego, spójnego i kompleksowego systemu umożliwiającego gromadzenie danych dotyczących bezpieczeństwa w ruchu drogowym, w tym poprzez integrację istniejących lokalnych i regionalnych systemów.

Zarówno Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju jak i Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego nie podejmowały wystarczających działań w celu utworzenia jednolitego w skali państwa systemu gromadzenia oraz wykorzystywania danych dotyczących BRD.

WNIOSKI POKONTROLNE

- Do Ministra właściwego ds. transportu oraz Przewodniczącego Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego NIK skierowała wniosek o zintensyfikowanie działań zmierzających do utworzenia w Polsce spójnego systemu gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących BRD. W szczególności NIK wnioskowała o rozważenie wprowadzenia w życie takiego modelu systemu gromadzenia i wykorzystywania danych BRD, który zakłada że w procesie zarządzania BRD na poziomie krajowym wykorzystywane będą m.in. analizy dokonywane w sposób jednolity (dla poszczególnych kategorii dróg) przez zarządców dróg, którym zapewniony zostanie dostęp do rzetelnych i zintegrowanych ogólnopolskich danych.
- Do Ministra Zdrowia NIK skierowała wniosek o podjęcie, w porozumieniu z Ministrem Infrastruktury i Budownictwa, Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministrem Cyfryzacji, działań mających na celu utworzenie bazy danych, która będzie mogła stanowić źródło informacji o liczbie i kosztach świadczeń medycznych udzielonych w związku z wypadkami drogowymi.
- Do Komendanta Głównego Policji NIK wnioskowała o zintensyfikowanie działań mających na celu poprawę jakości, kompletności oraz dostępności informacji zarejestrowanych w SEWiK.

Sprawowanie kontroli nad instytucjami obowiązanymi w ramach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu

Departament Budżetu i Finansów

P/15/013

CEL OGÓLNY

Celem kontroli była ocena realizacji przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej ustawowych zadań w zakresie uzyskiwania, gromadzenia, przetwarzania i przekazywania informacji finansowych do upoważnionych instytucji oraz ocena wywiązywania się z obowiązków kontrolnych przez jednostki sprawujące nadzór nad instytucjami obowiązanymi, w celu przeciwdziałania procederowi prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu (z ang. AML/CFT).

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w 22 jednostkach, tj. w Ministerstwie Finansów, Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego, Narodowym Banku Polskim, a także w pięciu urzędach kontroli skarbowej (Katowice, Lublin, Szczecin, Warszawa, Zielona Góra), czterech urzędach celnych (Lublin, Szczecin, Warszawa I, Zielona Góra), pięciu sądach apelacyjnych (Katowice, Lublin, Poznań, Warszawa, Szczecin), jednym urzędzie wojewódzkim (mazowieckie) oraz czterech urzędach miast na prawach powiatu (Bielsko-Biała, Gorzów Wielkopolski, Lublin, Szczecin).

PROBLEM

Pranie pieniędzy to – zgodnie z definicją sformułowaną w dokumencie Komisji Specjalnej ds. Przestępczości Zorganizowanej, Korupcji i Prania Pieniędzy Parlamentu Europejskiego – wszystkie działania służące ukrywaniu nielegalnych źródeł środków finansowych i nadawaniu im pozorów legalności w celu umożliwienia ich ponownego zainwestowania w legalnym obrocie gospodarczym.

Zjawisko prania pieniędzy przybiera formy, które są często trudno zauważalne, z jednej strony ze względu na problemy w ilościowym określeniu przepływów finansowych, których źródła, jako nielegalne, pozostają w dużym stopniu nieznane, a z drugiej – ze względu na coraz większy stopień skomplikowania i nieprzejrzystości technik prania pieniędzy. Pranie pieniędzy łączy się z działalnością typową dla przestępczości zorganizowanej (handel narkotykami, bronią, ludźmi, przemyt towaru, wymuszenia, itp.), ale często też pozostaje w ścisłym związku z korupcją, nadużyciami finansowymi i uchylaniem się od opodatkowania.

Proceder prania pieniędzy jest postrzegany jako zjawisko szkodliwe w skali globalnej i najważniejsze światowe organizacje, takie jak Organizacja Narodów Zjednoczonych, Rada Europy oraz Unia Europejska starają się wspomagać działania poszczególnych państw w walce z nim. Pomimo tych wysiłków skala prania pieniędzy jest bardzo duża. Z szacunków zawartych w raporcie Biura ONZ ds. Narkotyków i Przestępczości (UNODC) z 2011 r. wynika, że w 2009 r. na świecie „wyprano" kwotę około 1,6 biliona USD, co stanowi blisko 3% światowego PKB.

W Polsce skala zjawiska prania pieniędzy jest również znacząca. Zgodnie z danymi prezentowanymi przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (GIIF) w *Sprawozdaniu z realizacji ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w 2014 r.*, łączna kwota wartości majątkowych, które były przedmiotem popełnienia przestępstwa prania pieniędzy wyniosła 18,2 mld zł, czyli powyżej 1% PKB.

Podstawowym aktem prawa europejskiego regulującym kwestie prania pieniędzy, obowiązującym w okresie objętym kontrolą, była dyrektywa 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu. W Polsce podstawowym aktem prawnym jest ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

SYNTEZA

W okresie od początku 2013 r. do połowy 2015 r. skuteczność systemu kontroli nad instytucjami obowiązanymi, sprawowanej na podstawie ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu była niska. Przy szacowanej na 18,2 mld zł skali zjawiska prania pieniędzy, w postępowaniach karnych o przestępstwo z art. 299 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, dokonano zabezpieczeń majątkowych na kwotę 1,2 mln zł oraz orzeczono przepadek mienia o wartości 11,5 mln zł, co stanowiło zaledwie 0,07% ww. kwoty. Na powyższe, niezadowalające wskaźniki wpływ miały także działania podejmowane przez organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości, na podstawie art. 299 Kodeksu karnego. Przedstawiciele Komitetu Ekspertów Rady Europy ds. Oceny Systemów Zwalczania Procederu Prania Pieniędzy i Finansowania Terroryzmu (MONEYVAL) podczas trzeciej i czwartej rundy ewaluacji wskazali na liczne mankamenty tego przepisu, a także krytycznie ocenili skuteczność działania polskiej prokuratury i sądownictwa.

W wyniku kontroli pozytywnie oceniona została tylko działalność kontrolna UKNF i NBP. Do działalności pozostałych podmiotów NIK miała uwagi a często istotne zastrzeżenia. Stwierdzone w kontroli tych podmiotów uchybienia i nieprawidłowości oraz luki systemowe osłabiają skuteczność kontroli nad instytucjami obowiązanymi w ramach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Podstawowym elementem osłabiającym skuteczność tej kontroli są nieprecyzyjne przepisy ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, a także ograniczone zasoby kadrowe Departamentu Informacji Finansowej w Ministerstwie Finansów.

Skuteczność systemu obniżała dodatkowo niewłaściwa organizacja kontroli nad instytucjami obowiązanymi przez urzędy kontroli skarbowej, prezesów sądów apelacyjnych, wojewodów i starostów. Wynikało to z faktu, że zgodnie z przepisami ustawy podmioty te realizują zadania kontrolne na zasadach i w trybie określonym w odrębnych przepisach oraz mają inne priorytety ustawowe i cele do zrealizowania wyznaczone przez zwierzchnie organy, niż przeciwdziałanie procederowi prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu. W związku z tym faktycznie sprawowana przez nie kontrola AML/CFT miała wysoce ograniczony zakres i charakter.

Generalny Inspektor Informacji Finansowej (GIIF) rzetelnie analizował otrzymywane informacje o transakcjach podejrzanych oraz ponadprogowych. Współpracował z prokuraturą i organami ścigania oraz jednostkami współpracującymi w celu przeciwdziałania procederowi prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu. Na bieżąco przekazywał informacje kryminalne do Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych. Jednakże negatywny wpływ na skuteczność systemu kontroli miały nieprawidłowości stwierdzone w działalności Departamentu Informacji Finansowej (DIF), wspomagającego GIIF. Plany kontroli DIF sporządzane były bez szczegółowej analizy ryzyka i potrzeb kontrolnych, a liczba przeprowadzanych przez DIF kontroli zmniejszała się systematycznie. Skuteczność oddziaływania GIIF na instytucje obowiązane naruszające przepisy ustawy obniżało wydłużanie od kilku aż do 17 miesięcy okresu wszczynania postępowań administracyjnych. Brak aktualizacji rozporządzenia rejestrowego spowodował, że od października 2010 r. oddziały instytucji kredytowych, niektóre instytucje finansowe, podmioty uprawnione do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, stowarzyszenia i przedsiębiorcy przyjmujący gotówkę za towary w wysokości przekraczającej równowartość 15.000 euro, nie wykonywały ustawowego obowiązku rejestracji transakcji ponadprogowych[12].

Prawidłowo realizowana była kontrola podmiotów urządzających i prowadzących gry losowe, zakłady wzajemne oraz gry na automatach przez objęte kontrolą urzędy celne a także nad obowiązanymi instytucjami finansowymi przez Komisję Nadzoru Finansowego oraz nad podmiotami prowadzącymi stacjonarne kantory walutowe przez Narodowy Bank Polski.

WNIOSKI POKONTROLNE

W wyniku stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości NIK skierowała wnioski pokontrolne do:
Ministra Finansów o:

- opracowanie projektu nowej ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, uwzględniającego rekomendacje FATF, przyjęte w 2012 r., postanowienia IV dyrektywy AML/CFT, oraz rekomendacje zawarte w raporcie z ewaluacji polskiego systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu przez MONEYVAL. Nowa ustawa powinna zapewniać GIIF narzędzia do egzekwowania od podmiotów upoważnionych do kontroli instytucji obowiązanych właściwej jakości tej kontroli, w tym wpływ na treść planów kontroli. Przepisy nowej ustawy powinny wprowadzić wymóg dokonywania analizy ryzyka przy doborze podmiotów do kontroli AML/CFT, zarówno przez GIIF, jak i pozostałe podmioty kontrolujące;
- stworzenie mechanizmów zapewniających realizację kontroli w zakresie AML/CFT przez urzędy kontroli skarbowej, tak aby wszystkie rodzaje instytucji obowiązanych były faktycznie objęte kontrolą tych organów;
- wprowadzenie rozwiązania organizacyjnego zapewniającego możliwość prawidłowej realizacji przez DIF zadań kontrolnych oraz postępowań administracyjnych i egzekucyjnych.

[12] Zgodnie z art. 18 ustawy zmieniającej z dnia 25 czerwca 2009 r. dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 13 ustawy z dnia 16 listopada 2000 r., zachowują moc do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 13 tej ustawy, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą. Osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które w dniu wejscia w życie ustawy zmieniającej stały się instytucjami obowiązanymi są zwolnione z obowiązku rejestracji transakcji, o których mowa w art. 8 ust 1 tej ustawy, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, oraz przekazywania ich do GIIF do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 13 tej ustawy, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Pięciu urzędów kontroli skarbowej (UKS), w szczególności o:
- uwzględnienie w planach kontroli i obejmowanie kontrolą w zakresie AML/CFT instytucji obowiązanych podlegających kontroli urzędów;
- skuteczną identyfikację instytucji obowiązanych, które powinny być objęte kontrolą w zakresie AML/CFT przez urzędy;
- rzetelne dokumentowanie ustaleń kontroli w zakresie AML/CFT i formułowanie adekwatnych ocen i wniosków;
- przekazywanie do GIIF pisemnych informacji o wynikach kontroli w zakresie AML/CFT.

Czterech skontrolowanych urzędów celnych, w szczególności o:
- skuteczną identyfikację instytucji obowiązanych, które powinny być objęte kontrolą w zakresie AML/CFT przez urzędy;
- przeprowadzanie kontroli w terminach pozwalających na efektywne wykorzystanie wyników kontroli;
- rzetelne dokumentowanie ustaleń kontroli w zakresie AML/CFT;
- terminowe przekazywanie do GIIF pisemnych informacji o wynikach kontroli w zakresie AML/CFT.

Prezesów sądów apelacyjnych w Katowicach, Poznaniu i Warszawie, w szczególności o:
- opracowywanie i przekazywanie do GIIF planów kontroli notariuszy w zakresie AML/CFT;
- objęcie kontrolą większej liczby notariuszy i zapewnienie rzetelności nadzoru nad notariuszami w zakresie AML/CFT.

Wnioski skierowane do Wojewody Mazowieckiego oraz prezydentów miast Bielsko-Biała, Gorzów Wielkopolski i Szczecin, dotyczyły głównie podjęcia działań mających na celu sprawdzenie realizacji przez stowarzyszenia zadań określonych w ustawie w zakresie AML/CFT.

DE LEGE FERENDA

Przygotowanie projektu przepisów ustawowych regulujących kwestię nadzoru w zakresie AML/CFT nad kantorami internetowymi.

Wykorzystanie broni przez wybrane służby i straże oraz nadzór organów państwa nad jej reglamentacją

Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
P/15/041

CEL OGÓLNY

Ocena wykorzystania broni przez wybrane służby i straże oraz nadzoru organów państwa nad jej reglamentacją w stosunku do podmiotów i osób fizycznych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Komenda Główna Policji, pięć komend wojewódzkich Policji, Komenda Stołeczna Policji i pięć szkół Policji, Komenda Główna Żandarmerii Wojskowej (tylko w zakresie reglamentacji broni prywatnej żołnierzy zawodowych), Komenda Główna Straży Ochrony Kolei PKP PLK SA i pięć komend regionalnych Straży Ochrony Kolei, Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych i pięć regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, pięć komend wojewódzkich Państwowej Straży Rybackiej, cztery dyrekcje parków narodowych (w zakresie Straży Parku), trzy urzędy wojewódzkie (w zakresie Państwowej Straży Łowieckiej), dwa wojewódzkie inspektoraty transportu drogowego i Straż Miejska w Warszawie – ogółem 40 jednostek organizacyjnych.

PROBLEM

Zasady wydawania i cofania pozwoleń na broń, nabywania, rejestracji, przechowywania, zbywania i deponowania broni i amunicji, przewozu przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz przywozu z zagranicy i wywozu za granicę broni i amunicji, jak również zasady posiadania broni i amunicji przez cudzoziemców oraz zasady funkcjonowania strzelnic reguluje ustawa o broni i amunicji.

Funkcjonariusze Policji oraz innych służb i straży posiadają broń na podstawie przepisów ustaw konstytuujących te formacje. W ustawach tych zawarto również odwołania do przepisów ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, regulujących warunki i okoliczności legalnego użycia lub wykorzystania broni i środków przymusu bezpośredniego.

Stosownie do postanowień art. 9 ustawy o broni i amunicji, broń palną i amunicję do tej broni można posiadać na podstawie pozwolenia na broń wydanego przez właściwego ze względu na miejsce stałego pobytu zainteresowanej osoby komendanta wojewódzkiego Policji, a w przypadku żołnierzy zawodowych – na podstawie pozwolenia wydanego przez właściwego komendanta oddziału Żandarmerii Wojskowej.

Pozwolenie na broń wydaje się w szczególności w celach: ochrony osobistej, ochrony osób i mienia, łowieckich, sportowych, rekonstrukcji historycznych, kolekcjonerskich, pamiątkowych i szkoleniowych.

Broń palną i amunicję do tej broni, można też posiadać na podstawie pozwolenia na broń na okaziciela, zwanego „świadectwem broni", wydanego przez właściwego ze względu na siedzibę zainteresowanego podmiotu komendanta wojewódzkiego Policji.

Świadectwo broni może być wydane:
- przedsiębiorcom i jednostkom organizacyjnym, w celu wyposażenia wewnętrznych służb ochrony;
- przedsiębiorcom, prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie usług ochrony osób i mienia;
- podmiotom prowadzącym strzelnicę;
- szkołom, organizacjom sportowym i łowieckim oraz stowarzyszeniom obronnym w celu szkolenia i realizacji ćwiczeń strzeleckich;
- podmiotom wykonującym zadania związane z realizacją filmów i innych przedsięwzięć artystycznych;
- urzędom, instytucjom, zakładom, przedsiębiorcom i innym podmiotom, których pracownikom broń jest niezbędna do ochrony osobistej;
- podmiotom, którym broń jest niezbędna w celach wzywania pomocy, ratowniczych, poszukiwawczych oraz sygnalizowania rozpoczęcia konkurencji w zawodach sportowych.

SYNTEZA

W ocenie NIK funkcjonujące rozwiązania prawne i organizacyjne w zakresie wyposażenia i użytkowania broni przez Policję oraz pozostałe kontrolowane formacje pozwalają na skuteczną realizację ich ustawowych zadań. Funkcjonariusze kontrolowanych służb byli wyposażeni w broń palną i środki przymusu bezpośredniego, choć nie zawsze było to wyposażenie na tyle zróżnicowane, by umożliwić funkcjonariuszowi jego użycie proporcjonalnie do stopnia zagrożenia, z możliwością wyboru środka o możliwie jak najmniejszej dolegliwości lub szkodzie.

W posiadaniu Policji było m.in. 227 678 szt. broni palnej, w tym 148 016 szt. broni palnej krótkiej, 63 521 szt. pistoletów maszynowych i karabinków oraz 4071 szt. strzelb gładkolufowych. Ponadto Policja posiadała 142 365 szt. miotaczy substancji obezwładniających (miotaczy gazu i pieprzu) oraz 706 paralizatorów. Straż Ochrony Kolei dysponowała 1515 jednostkami broni palnej krótkiej (pistolet) oraz 184 jednostkami pistoletów maszynowych. Ponadto na wyposażeniu SOK były m.in. ręczne miotacze gazu – 1641 szt. i paralizatory elektryczne – 374 szt. Straż Leśna posiadała 1060 szt. broni palnej, w tym 1055 szt. broni krótkiej i 5 szt. długiej oraz 710 ręcznych miotaczy substancji obezwładniających i 13 paralizatorów. Pozostałe formacje posiadały znacznie mniejszą liczbę broni palnej krótkiej – od 80 do 300 szt.

Stopień wykorzystywania broni palnej przez poszczególne służby podczas wykonywania zadań służbowych był bardzo zróżnicowany, jednakże we wszystkich formacjach użycie broni palnej było traktowane jako ostateczność, a liczba nieprawidłowości z tym związanych była minimalna. We wszystkich formacjach broń służbowa była prawidłowo przechowywana i zabezpieczona.

Rozwiązania prawne i organizacyjne w zakresie reglamentacji dostępu do broni ze strony osób i podmiotów prywatnych, pomimo występujących w tym obszarze nieprawidłowości, pozwalały na ograniczenie zagrożeń związanych z jej posiadaniem.

Obowiązujący w Polsce system reglamentacji broni, ustalony ustawą o broni i amunicji, realizowany jest w ramach postępowania administracyjnego prowadzonego przez właściwego miejscowo komendanta wojewódzkiego Policji, a w przypadku żołnierzy – przez komendanta oddziału ŻW, z możliwością odwołania się przez wnioskodawcę do odpowiednio: Komendanta Głównego Policji lub Komendanta Głównego ŻW – jako organu II instancji, a nawet wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Z uwagi na sądową kontrolę prawidłowości postępowań i decyzji organów Policji i ŻW w sprawie wniosków o pozwolenie na broń, NIK nie objęła tego obszaru swoimi badaniami. Jednakże zdaniem NIK niewielka liczba skarg na decyzje organów I instancji oraz znikoma liczba rozstrzygnięć sądowych przyznających rację skarżącym może świadczyć o prawidłowym działaniu uprawnionych organów w sprawach o pozwolenie na broń.

DOBRE PRAKTYKI

- Szkolenia strażników Straży Leśnej w posługiwaniu się bronią służbową i środkami przymusu bezpośredniego, realizowane zgodnie z wcześniej opracowanym i zatwierdzonym przez dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych programem. Szkolenia te prowadzili pracownicy RD LP w Poznaniu i nadleśnictw, posiadający uprawnienia instruktorskie do prowadzenia szkolenia strzeleckiego.

- Opracowanie przez Regionalną Dyrekcję Lasów Państwowych w Szczecinie i wdrożenie do stosowania przez strażników leśnych „Vademecum Strażnika Leśnego". Określono w nim jednolite standardy m.in. w zakresie wyposażenia w broń, wymaganej dokumentacji, postępowania w sprawach o wykroczenia i sprawach karnych oraz wyposażenia posterunków Straży Leśnej.
- Współpraca Straży Kampinoskiego Parku Narodowego z Policją, w ramach której strażnicy i policjanci Komendy Stołecznej Policji wspierają się wzajemnie w zwalczaniu przestępczości na terenie Parku, poszukiwaniu osób zaginionych, zwalczaniu szkodnictwa przyrodniczego i przeciwko zwierzynie. Zasady tej współpracy zostały określone w „Ramowym planie współdziałania" podpisanym przez Komendę Stołeczną Policji i Kampinoski Park Narodowy.
- W Słowińskim Parku Narodowym prowadzi się precyzyjną dokumentację szkoleń strzeleckich: dziennik szkoleń, arkusz szkolenia strzeleckiego, kartę rozchodu amunicji, konspekt i sprawozdanie z udziału w szkoleniu w formie notatki służbowej. W programach szkolenia strzeleckiego uwzględnia się ponadto szkolenia z zakresu udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej i zmian w obowiązujących przepisach dotyczących zadań Straży Parku.

WNIOSKI POKONTROLNE

Do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zostały skierowane wnioski pokontrolne o podjęcie działań w celu:
- rozbudowy i modernizacji policyjnej bazy szkolenia strzeleckiego;
- wsparcia działań Policji na rzecz poprawy funkcjonalności rejestru BROŃ.

Ponadto NIK wnioskowała o usprawnienie szkolenia strzeleckiego funkcjonariuszy Policji i pozostałych służb i straży, m.in. poprzez:
- wprowadzenie obligatoryjnego dla wszystkich funkcjonariuszy cyklicznego sprawdzianu umiejętności strzeleckich, warunkującego dalszy ich dostęp do broni palnej;
- wprowadzenie systemu zindywidualizowanych ocen, umożliwiającego określenie potrzeb szkoleniowych w tym zakresie dla poszczególnych funkcjonariuszy.

DE LEGE FERENDA

W związku z kontrolą Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do:
- Prezesa Rady Ministrów o podjęcie czynności legislacyjnych w sprawie wydania przepisów techniczno-budowlanych dotyczących strzelnic, uwzględniających wykorzystywanie różnych kategorii broni.
- Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie prac legislacyjnych nad nowelizacją art. 27 ust. 1 ustawy o broni i amunicji pod kątem wprowadzenia możliwości upoważnienia funkcjonariuszy jednostek Policji podległych komendantom wojewódzkim do kontroli warunków przechowywania broni prywatnej. Wniosek nie został zrealizowany.

Wykonywanie zadań przez dzielnicowych

Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

P/15/043

CEL OGÓLNY

Głównym celem kontroli było sprawdzenie, czy funkcjonujący obecnie system organizacji służby dzielnicowych zapewnia skuteczną i zgodną z prawem realizację zadań tej grupy funkcjonariuszy.

Celami cząstkowymi kontroli było uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania:
- czy organizacja i warunki służby dzielnicowych, tj. w szczególności: obowiązujące w Policji wewnętrzne regulacje prawne, przydział rejonów służbowych, system szkoleń oraz wyposażenie techniczne pozwalają na prawidłową i skuteczną realizację zadań tej grupy funkcjonariuszy?
- czy przydział obowiązków dokonywany przez kierownictwo jednostek Policji pozwala na prawidłowe i skuteczne wykonywanie zadań dzielnicowych?
- czy dzielnicowi realizują przydzielone im zadania prawidłowo i skutecznie, w tym czy zapewniono właściwe proporcje czasu poświęcanego na realizację obowiązków związanych z rejonami służbowymi (działania z zakresu prewencji i profilaktyki społecznej) w stosunku do innych zlecanych im zadań?
- czy wdrożono mechanizmy pozwalające na planowanie zadań dzielnicowych, a jeśli tak, to czy dzielnicowi osiągali zaplanowane efekty działań?

– w jaki sposób „odbiorcy usług" dzielnicowych (przedstawiciele społeczeństwa, przedstawiciele podmiotów i instytucji lokalnych oraz funkcjonariusze z innych komórek organizacyjnych Policji) oceniają efekty realizacji zadań dzielnicowych?

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w Komendzie Głównej Policji oraz w 18 terenowych jednostkach organizacyjnych Policji szczebla powiatowego (komendy miejskie/powiatowe Policji) oraz niższego (komisariaty Policji) z terenu sześciu garnizonów Policji, tj.: kujawsko-pomorskiego, małopolskiego, lubelskiego, wielkopolskiego, podkarpackiego, zachodniopomorskiego.

PROBLEM

Podstawowe kierunki aktywności dzielnicowych zostały określone w § 8 ust. 2 zarządzenia nr 528 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 czerwca 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych (zwanego dalej „zarządzeniem o dzielnicowych"). Obejmują one bardzo szeroki i jednocześnie ogólnie zdefiniowany zakres zadań, tj.:

– prowadzenie rozpoznania przydzielonego rejonu służbowego pod względem osobowym, terenowym, zjawisk i zdarzeń mających wpływ na stan porządku i bezpieczeństwa publicznego;
– realizowanie zadań z zakresu profilaktyki społecznej;
– realizowanie zadań z zakresu ścigania sprawców przestępstw i wykroczeń;
– kontrolowanie przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego oraz przepisów prawa miejscowego.

Równolegle do wskazanego powyżej zarządzenia, zadania dzielnicowych wynikają wprost lub pośrednio z wielu innych przepisów prawa powszechnie obowiązującego oraz regulacji wewnętrznych Policji.

W polskiej Policji pełni obecnie służbę 7,7 tys. dzielnicowych, co stanowi około 8% stanu osobowego tej formacji oraz ponad 12% łącznej liczby funkcjonariuszy prewencji. W każdej miejscowości, na obszarze całego kraju, wyodrębnione zostały rejony dzielnicowych, przypisane indywidualnie poszczególnym funkcjonariuszom.

Zadania dzielnicowych, zdefiniowane w policyjnych regulacjach wewnętrznych, są jednak bardzo ogólne i obejmują szerokie spektrum policyjnej aktywności. Jednocześnie, dostrzegalny jest wyraźny rozdźwięk między oficjalną ideologią policyjną (przedstawianą m.in. młodym adeptom w toku kształcenia w szkołach policyjnych) oraz społecznym i medialnym odbiorem pracy dzielnicowego.

Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym od lat przez kierownictwo Policji, funkcja dzielnicowego ma być jedną z kluczowych dla skutecznej realizacji zadań całej Policji. Z przedstawianych w tym zakresie opinii wynika, że dzielnicowy powinien stanowić „łącznik" między Policją a społeczeństwem, być gospodarzem i animatorem przedsięwzięć, mających na celu zapobieganie przestępczości w przydzielonym mu rejonie oraz długofalowo oddziaływać na podnoszenie poziomu bezpieczeństwa i ładu publicznego na swoim obszarze. Wskazywane jest również, że ze względu na szeroki zakres zadań, dzielnicowi powinni posiadać szczególne kwalifikacje i doświadczenie, a stanowisko to powinno być swoistym ukoronowaniem służby w terenowych jednostkach Policji.

SYNTEZA

W ocenie NIK, kierownictwo Policji nie wypracowało spójnej koncepcji wykorzystania dzielnicowych we współczesnej formacji policyjnej. Nie sprecyzowano faktycznych oczekiwań wobec tej licznej i specyficznej grupy funkcjonariuszy (powiązanej z konkretnymi rejonami służbowymi), a wyrażane przez Komendanta Głównego Policji i innych członków kierownictwa policji „utarte formuły" dotyczące roli i znaczenia dzielnicowych oraz ich odpowiedzialności za przydzielone rejony nie znajdowały odzwierciedlenia w aktach prawnych, standardach oraz spójnych kryteriach oceny realizacji zadań, a tym samym, w większości przypadków, w faktycznym przebiegu służby tej grupy funkcjonariuszy.

Brak przejrzystej koncepcji oraz precyzyjnych, strategicznych ram funkcjonowania dzielnicowych powodował, że podstawowym czynnikiem determinującym organizację i przebieg ich służby były ograniczenia kadrowe i finansowe Policji. Skłaniały one kierownictwo lokalnych struktur Policji do wykorzystywania tej grupy funkcjonariuszy, jako faktycznej „rezerwy kadrowej", do realizacji bieżących, priorytetowych zadań, nie związanych bezpośrednio ze specyfiką ich służby, a nawet, w wielu przypadkach, niezgodnych z obowiązującymi przepisami wewnętrznymi Policji.

Badanie opinii społecznej, przeprowadzone na zlecenie NIK wykazało, że aż 83% obywateli nie zna osobiście swojego dzielnicowego, a przeważająca część nie potrafi go odróżnić od innych policjantów pełniących służbę w ich okolicy. Kierownictwo Policji nie miało wiedzy na temat rzeczywistego przebiegu oraz faktycznych efektów służby dzielnicowych i nie sprawowało skutecznego nadzoru nad tą blisko 8 tysięczną grupą funkcjonariuszy. Wyniki kontroli wykazały także istotny rozdźwięk między deklarowanym przez przełożonych wysokim statusem dzielnicowych w Policji, a faktyczną polityką kadrowo-finansową wobec tej grupy funkcjonariuszy.

WNIOSKI POKONTROLNE

W opinii NIK, działania naprawcze w zakresie organizacji służby dzielnicowych, powinny obejmować m.in.:

- podjęcie przez Kierownictwo Policji wiążących decyzji odnośnie priorytetowych zadań przypisanych dzielnicowym i faktycznego sposobu wykorzystania tej licznej grupy funkcjonariuszy we współczesnej formacji policyjnej;
- wprowadzenie skutecznych ograniczeń w przydzielaniu dzielnicowym dodatkowych obowiązków służbowych;
- mechanizm planowania zadań dla dzielnicowych w perspektywie długookresowej, obejmujący na szczeblu centralnym cele i mierniki ich realizacji ustanowione dla tej grupy funkcjonariuszy przez Kierownictwo Policji, a na szczeblu terenowych jednostek, dokumentację planistyczną sporządzaną przez dzielnicowych, dotyczącą przydzielonych rejonów, zawierającą analizę danych wyjściowych w zakresie charakterystyki rejonów, podstawowych identyfikowanych problemów, metod oddziaływania i oczekiwanych w konkretnym okresie rezultatów;
- ustanowienie, powiązanego z opisaną powyżej dokumentacją planistyczną, systemu weryfikacji efektów służby dzielnicowych wobec przydzielonych rejonów i społeczności lokalnych, przeprowadzonej z zastosowaniem obiektywnych kryteriów, powiązanych z podstawowymi zadaniami dzielnicowych;
- ścieżkę awansu poziomego umożliwiającą rozwój zawodowy i finansowy w służbie dzielnicowych;
- poprawienie wyposażenia dzielnicowych, w szczególności w sprzęt komputerowy i środki transportu oraz narzędzia ułatwiające komunikację ze społeczeństwem (dostęp do Internetu);
- modyfikację programu kursu specjalistycznego dla dzielnicowych, tak aby zapewniał on kompleksowe przygotowanie do realizacji zadań służbowych na tym stanowisku, zgodnie z wypracowanym i przyjętym modelem, oraz zwiększenie dostępności dla dzielnicowych innych kursów i szkoleń organizowanych centralnie lub przez podmioty zewnętrzne.

W wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do kierowników jednostek objętych kontrolą NIK sformułowała wnioski pokontrolne, związane z organizacją służby dzielnicowych. Dotyczyły one w szczególności:

- podjęcia działań organizacyjnych w celu zapewnienia dzielnicowym warunków realizacji podstawowych zadań, do których w pierwszej kolejności należy obchód przydzielonego rejonu służbowego;
- wzmocnienia nadzoru nad wprowadzaniem do systemu SESPol danych dotyczących przebiegu i rezultatów służby dzielnicowych;
- mianowania na stanowiska dzielnicowych funkcjonariuszy spełniających kryteria formalne i wyeliminowania przypadków niezgodnego z przepisami przydzielania zadań dzielnicowych policjantom na niższych stanowiskach służbowych.

DE LEGE FERENDA

W wyniku kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o dokonanie zmian w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych oraz warunków ich mianowania na wyższe stanowiska służbowe, poprzez podjęcie działań naprawczych w zakresie organizacji służb dzielnicowych, która powinna obejmować ścieżkę awansu poziomego umożliwiającą rozwój zawodowy i finansowy w służbie dzielnicowych. Wniosek został zrealizowany w pełni.

Program standaryzacji komend i komisariatów Policji i jego realizacja w województwie lubelskim

Delegatura w Lublinie

P/15/084

CEL OGÓLNY

Ocena, w jakim stopniu realizacja Programu standaryzacji wpłynęła na poprawę warunków obsługi obywateli w komendach i komisariatach Policji oraz pracy funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Policji, a także ocena czy stworzono jednolity standard zewnętrzny i wewnętrzny komend oraz komisariatów.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Komenda Główna Policji oraz Komenda Wojewódzka Policji w Lublinie.

PROBLEM

Przewidziany na lata 2013-2015 *Program standaryzacji komend i komisariatów Policji* zakładał systemową poprawę warunków obsługi obywateli w komendach i komisariatach, polepszenie warunków pracy

funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Policji. W ramach Programu planowano określenie jednolitego modelu funkcjonalnego i wizualnego komendy i komisariatu.

Standaryzacja komend i komisariatów Policji miała być rozumiana jako działanie zmierzające do uzyskania optymalnego stopnia ujednolicenia infrastruktury budowlanej komend i komisariatów przy jednoczesnej poprawie stanu technicznego policyjnej infrastruktury poprzez realizowane działania inwestycyjne. Program zakładał uzyskanie efektu spójności przeprowadzanych inwestycji, a w konsekwencji ujednolicenie wizerunku Policji.

Środki finansowe na realizację Programu w kwocie 1 mld zł pochodziły z budżetu państwa. Pozyskiwano także środki pochodzące z innych źródeł. Wykonawcą Programu był Komendant Główny Policji.

SYNTEZA

W ocenie NIK, realizacja *Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji* była obarczona poważnymi błędami. Program przygotowano i przyjęto nierzetelnie, bez przeprowadzenia koniecznych konsultacji z jednostkami Policji, które odpowiadały za prowadzenie inwestycji. W dodatku jednostki te zobowiązano do wdrożenia przyjętych w Programie rozwiązań, których realizacja była niekiedy droższa o 50%. od zaplanowanej we wcześniejszych koncepcjach. Zobligowanie jednostek Policji do stosowania szczegółowych, niedopracowanych rozwiązań, które niedostatecznie uwzględniały lokalne uwarunkowania, było działaniem niecelowym i niegospodarnym, narażającym Policję na ponoszenie niepotrzebnych kosztów. Błędy dostrzeżone w trakcie realizacji Programu spowodowały konieczność kilkukrotnego korygowania jego istotnych założeń i zawartych w nim rozwiązań architektoniczno-budowlanych. Stało się tak, bo przygotowanie Programu i jego realizacja nie zostały objęte rzetelnym nadzorem ze strony Ministra Spraw Wewnętrznych. W efekcie Policja nie zrealizowała żadnej inwestycji zgodnej w pełnym zakresie z wymaganiami Programu. Konkurs studialny na opracowanie modelu funkcjonalno-przestrzennego komendy i komisariatu Policji został zakończony w czerwcu 2013 r. Wynikiem tego konkursu była Księga Standaryzacji będąca integralnym elementem modelu funkcjonalno-przestrzennego komendy i komisariatu Policji. Z kolei w rezultacie konkursu na logo i elementy identyfikacji wizualnej komend i komisariatów Policji powstała Księga Znaku. Rozwiązania zawarte w ww. księgach Standaryzacji oraz Znaku, które MSW nakazało wprost obligatoryjnie stosować przez wszystkie jednostki organizacyjne Policji były niekiedy niecelowe, niegospodarne i nielegalne, jak np. obowiązek zakupienia i stosowanie jednolitej czcionki, której jedynym dostawcą i właścicielem praw autorskich był podmiot zagraniczny wskazany w przyjętej Księdze Znaku.

MSW opracowując Program standaryzacji komend i komisariatów Policji dopuściło do przyjęcia i realizacji modelowej koncepcji architektoniczno-budowlanej komend i komisariatów bez uwzględnienia wielu ważnych parametrów m.in. wynikających z uwarunkowań regionalnych zawartych w planach zagospodarowania przestrzennego. Pośpiesznie i bez rzetelnych konsultacji z garnizonami Policji będącymi adresatami Programu, MSW zobowiązało Policję do jego realizacji. Dostrzeżone przez realizatorów Programu błędy wymusiły kilkukrotne jego korekty, które obejmowały m.in. przyjęte rozwiązania urbanistyczno-przestrzenne oraz funkcjonalno-użytkowe.

Nie uzyskano zakładanego jednolitego i spójnego modelu komendy i komisariatu Policji, jednolitego standardu obsługi obywateli oraz standardu pracy dla policjantów i pracowników cywilnych, która miała być efektem zastosowania założeń zawartych w Programie.

WNIOSKI POKONTROLNE

Do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji skierowano wnioski pokontrolne o:

- dokonanie oceny wpływu wykonanych w ramach Programu zadań inwestycyjno-remontowych na uzyskanie optymalnego stopnia ujednolicenia infrastruktury budowlanej komend i komisariatów przy jednoczesnej poprawie stanu technicznego infrastruktury policyjnej, z uwzględnieniem wielkości przyznanych środków finansowych w zakresie przewidzianym w § 3 pkt 8 i 9 Zarządzenia nr 66 Ministra Spraw Wewnętrznych z 23 października 2012 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji;
- usprawnienie funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w zakresie systematycznego monitorowania i identyfikowania obszarów ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, szczególnie w obszarze nadzorowania prac remontowo-inwestycyjnych przez podległe jednostki;
- podjęcie działań wymienionych w § 9 ust. 6 regulaminu Konkursu na logo i elementy identyfikacji wizualnej komend i komisariatów Policji, polegających na zmianie czcionki na niewymagającą jej zakupu, umożliwiając jej zastosowanie w pełnym zakresie we wszystkich miejscach przewidzianych konkursem i wymienionych w Księdze Znaku;
- przestrzeganie zasady bezstronności i braku występowania konfliktu interesów w przypadku wyłaniania wykonawców usług z wykorzystaniem konkursów.

Do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Lublinie NIK skierowała wnioski o:

- zapewnianie zgodności rozwiązań przyjętych w projekcie budowlanym z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego;
- przestrzeganie procedur i form zmian postanowień umów o roboty budowlane w przypadku dokonywania zmian technologii i zakresu robót;
- rzetelne weryfikowanie pod względem rzeczowym i finansowym kosztorysów różnicowych.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o wprowadzenie zmiany w rozporządzeniach: z dnia 18 kwietnia 2005 r. w sprawie flagi oraz oznakowania jednostek pływających i statków powietrznych Policji (Dz.U. Nr 84 poz. 724, ze zm.); z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie legitymacji służbowych policjantów (Dz.U. Nr 241 poz. 2091, ze zm.) oraz z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie umundurowania policjantów (Dz.U. Nr 90 poz. 738, ze zm.) poprzez wprowadzenie ujednoliconej symboliki policyjnej (w logo i logotypie POLICJA).

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, działając na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz art. 304 § 2 Kodeksu postępowania karnego skierowała do Prokuratora Okręgowego w Lublinie zawiadomienie o ujawnionych w wyniku kontroli nieprawidłowościach noszących znamiona przestępstwa z art. 231 § 1 kodeksu karnego.

Realizacja zadań wsparcia przez państwo-gospodarza w ramach zabezpieczenia ćwiczeń sił NATO na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

Departament Obrony Narodowej

P/16/032

CEL OGÓLNY

Sprawdzenie, czy Minister Obrony Narodowej wywiązał się z realizacji zadań wynikających z roli państwa-gospodarza podczas prowadzonych ćwiczeń sojuszniczych w 2015 r.

Celem kontroli było również sformułowanie propozycji usprawnienia narodowego systemu HNS poprzez zaproponowanie zmian o charakterze systemowym oraz wskazanie ewentualnych ryzyk dla wykonywania zadań w zakresie wsparcia przez państwo-gospodarza.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w czterech jednostkach odpowiedzialnych za różne aspekty działania sytemu HNS, tj. w: Ministerstwie Obrony Narodowej, Inspektoracie Wsparcia Sił Zbrojnych oraz w dwóch regionalnych bazach logistycznych (w Wałczu i we Wrocławiu).

PROBLEM

Polska po wstąpieniu w 1999 r. do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego zobowiązana została do przestrzegania zobowiązań sojuszniczych, a jednym z nich jest udzielanie siłom sojuszniczym wsparcia przez państwo-gospodarza w ramach systemu Host Nation Support (HNS). Służy on zapewnieniu realizacji przedsięwzięć wojsk sojuszniczych m.in. poprzez tworzenie warunków do udzielenia wsparcia HNS, wzmocnienie potencjału sił zbrojnych w ramach kolektywnego współdziałania, rozwijanie współpracy wojskowo-cywilnej z innymi państwami, a w szczególności umożliwienie skutecznego działania wojskom poza granicami państw członkowskich. Prawidłowe funkcjonowanie wsparcia przez państwo-gospodarza, w tym przede wszystkim wywiązywanie się z zobowiązań sojuszniczych, ma kluczowe znaczenie dla obronności kraju oraz jego wiarygodności jako partnera i gospodarza działań wojskowych.

Utrzymująca się w ostatnim czasie tendencja wzrostu liczby wojsk sojuszniczych na terytorium RP, uczestniczących w ćwiczeniach i szkoleniach z zakresu podnoszenia zdolności do kolektywnej obrony zapewniającej gotowość do obrony sojuszników przed ewentualnymi zagrożeniami, stanowi duże wyzwanie dla państwa-gospodarza, gdyż znacznemu zwiększeniu ulegają obowiązki związane z pełnieniem tej roli.

Rada Ministrów, w Protokole ustaleń ze swego posiedzenia w dniach 17 i 18 lipca 2001 r., określiła przedsięwzięcia przygotowawcze służące realizacji zadań wsparcia państwa-gospodarza oraz zobowiązała organy administracji rządowej do ich realizacji. Ministrowie kierujący właściwymi działami administracji rządowej i wojewodowie zostali zobowiązani do wykonywania

czynności przygotowawczych, planistycznych i sprawowania nadzoru nad funkcjonowaniem elementów narodowych zasobów obronnych przewidzianych do zadań HNS. Rada Ministrów powierzyła Ministrowi Obrony Narodowej koordynację całokształtu działań, podejmowanych przez organy administracji rządowej oraz ogólny nadzór nad wykonywaniem zadań HNS.

SYNTEZA

Minister Obrony Narodowej zapewnił warunki umożliwiające wywiązanie się z obowiązków wsparcia przez państwo-gospodarza zgodnie z wymaganiami sił NATO podczas badanych ćwiczeń, tj. „Baltops-15", „Saber Strike-15" i „Noble Jump-15". Minister Obrony Narodowej i skontrolowani kierownicy jednostek w ramach posiadanych kompetencji prawidłowo zrealizowali zadania wsparcia przez państwo-gospodarza, terminowo, zgodnie z Porozumieniami Technicznymi, jak również zapewnili efektywne współdziałanie między siłami zbrojnymi i cywilnymi jednostkami organizacyjnymi. Działania w zakresie wsparcia HNS skupiały się na organizowaniu i koordynowaniu zadań realizowanych przez jednostki odpowiedzialne za dostarczenie zabezpieczenia logistycznego wojskom sojuszniczym przebywającym na terytorium naszego kraju oraz jego rozliczenie. Wprowadzone rozwiązania organizacyjne były dostosowane do zadań HNS, w związku z czym wojska sojusznicze zostały bezpiecznie i sprawnie przemieszczone do miejsca prowadzonych ćwiczeń oraz otrzymały obsługę logistyczną stosownie do zgłoszonych potrzeb. Nadzór nad poszczególnymi etapami wsparcia przez państwo-gospodarza sprawowany był przez kierowników jednostek kontrolowanych w sposób ciągły, w formie monitorowania i weryfikowania przebiegu zadań. Należy podkreślić, że uczestniczące w ćwiczeniach siły NATO wyrażały pozytywne opinie na temat wsparcia przez państwo-gospodarza, po zakończeniu ćwiczeń.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła jednak uwagę na ograniczenia w prawidłowej realizacji zadań wsparcia przez państwo-gospodarza, a zarazem funkcjonowania systemu HNS. Nie został doprecyzowany szczegółowy zakres obowiązków Pełnomocnika ds. HNS dotyczący monitorowania jednostek odpowiedzialnych za wykonanie zadań wsparcia przez państwo-gospodarza. Brak kompetencji w tym zakresie powodował, że nie posiadał on pełnej wiedzy o realizacji zadań HNS, która mogłaby służyć do zoptymalizowania sposobu wykonywania tych zadań. Ponadto Pełnomocnik ds. HNS nie uczestniczył w weryfikowaniu rozliczeń finansowych kosztów HNS poniesionych przez państwo-gospodarza, w tym egzekwowaniu należności z tego tytułu. Przyczyną ograniczonych działań Pełnomocnika ds. HNS podczas realizacji zadań wsparcia przez państwo-gospodarza były przyjęte w tym zakresie regulacje wewnętrzne resortu obrony narodowej.

WNIOSKI POKONTROLNE

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników jednostek kontrolowanych, Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski pokontrolne, związane z podjęciem działań legislacyjnych, kompetencyjnych i proceduralnych na rzecz usprawnienia funkcjonowania systemu wsparcia przez państwo-gospodarza.

Do Ministra Obrony Narodowej NIK sformułowała wnioski o podjęcie działań w celu:

- unormowania w przepisach powszechnie obowiązującego prawa kompetencji Ministra Obrony Narodowej do koordynowania zadań państwa-gospodarza wynikających z umów międzynarodowych, w czasie pokoju i kryzysu;
- uregulowania w przepisach prawa powszechnie obowiązującego zakresu pomocy cywilnej i wojskowej udzielanej przez Rzeczpospolitą Polską w czasie pokoju, kryzysu i wojny sojuszniczym siłom zbrojnym;
- udzielania pełnomocnictwa do podpisania Porozumienia Technicznego dla realizacji ćwiczenia przed jego rozpoczęciem;
- rozważenia podjęcia działań legislacyjnych mających na celu wyeliminowanie obowiązku zawiadamiania innych zainteresowanych organów władzy publicznej o wydanych zgodach na pobyt wojsk obcych;
- zawiadamiania Prezydenta RP, Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu o wyrażonych przez Ministra Obrony Narodowej zgodach na pobyt wojsk obcych oraz unormowania w procedurach wewnętrznych wykonania tego obowiązku;
- unormowania zadań Pełnomocnika ds. HNS w zakresie bieżącego pozyskiwania informacji o realizowanych przedsięwzięciach wsparcia przez państwo-gospodarza, w tym o stanie należności budżetowych;
- zaktualizowania „Zasad funkcjonowania bazy danych na potrzeby realizacji zadań wynikających z funkcji państwa gospodarza", instrukcji „Uwarunkowania, założenia i procedury realizacji zadań wsparcia przez państwo-gospodarza" DD/4.5.1 (A) oraz „Procedur zabezpieczenia pobytu i tranzytu wojsk obcych przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej" DD/4.5.1.1 (A);
- ujęcia w decyzji Nr 447/MON zapisu dopuszczającego możliwość realizowania przez Pełnomocnika ds. HNS bezpośredniej współpracy ze strukturami pozamilitarnymi;
- przeprowadzania kontroli zadań wynikających z funkcjonowania systemu HNS zgodnie z decyzją Nr 447/MON w celu wzmocnienia przez Ministra Obrony Narodowej bieżącego nadzoru.

Realizacja przez Policję i straże miejskie (gminne) zadań w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom

Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

P/16/035

CEL OGÓLNY

Głównym celem kontroli było sprawdzenie, czy działania podejmowane przez Policję i straże miejskie (gminne) zapewniają bezpieczeństwo niechronionych uczestników ruchu drogowego.

Cele cząstkowe obejmowały dokonanie oceny: działań w zakresie identyfikacji i monitorowania lokalizacji najbardziej niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów, skuteczności działań Policji i straży miejskich (gminnych) na rzecz bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów oraz współpracy służb z podmiotami zewnętrznymi w zakresie inicjatyw na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów oraz monitorowanie działań.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w Komendzie Głównej Policji (KGP), w 10 terenowych jednostkach organizacyjnych Policji (komendy miejskie/powiatowe i Komenda Stołeczna Policji) oraz w 10 komendach straży miejskich.

PROBLEM

Piesi i rowerzyści należą do najbardziej narażonych na odniesienie obrażeń uczestników ruchu drogowego. W Polsce ich sytuacja jest wyjątkowo zła, gdyż nasz kraj należy do grupy państw bardzo wysokiego ryzyka dla niechronionych uczestników ruchu drogowego. W latach 2010-2015 w Polsce miało miejsce prawie 181 tys. wypadków, w których poszkodowanych zostało ponad 239 tys. osób. W zdarzeniach tych niepokojąco duży udział mieli piesi i rowerzyści. O ile w 2010 r. stanowili oni 30% poszkodowanych i 39% zabitych we wszystkich wypadkach drogowych, to w ciągu kolejnych pięciu lat wskaźniki te wzrosły i w roku 2015 osiągnęły poziom odpowiednio 32% i 42%. W Unii Europejskiej stanowią oni przeciętnie 28% wszystkich ofiar śmiertelnych, a więc o 14 punktów procentowych mniej niż w Polsce.

Stan bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów jest uzależniony od szeregu czynników – infrastruktury drogowej, świadomości i przygotowania uczestników ruchu drogowego, obowiązujących przepisów i stopnia ich przestrzegania, rozwiązań technologicznych w zakresie konstruowania pojazdów, itd. Jednak wbrew obiegowym opiniom, ogromna większość poszkodowanych to nie pijani lub niewidoczni piesi czy rowerzyści. Ofiarami są często dzieci i osoby starsze, ginące w ciągu dnia na nowych lub dopiero co zmodernizowanych drogach – w przypadku pieszych do zdecydowanej większości zdarzeń z ich udziałem dochodzi w miejscach, które z założenia powinny gwarantować im pełne bezpieczeństwo (np. przejścia dla pieszych, chodniki). Każdego roku to kierujący pojazdami w zdecydowanej większości są sprawcami tego rodzaju zdarzeń drogowych – stąd dużą rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu odgrywają służby odpowiedzialne za zapewnienie przestrzegania prawa.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działania realizowane w latach 2014-2015 przez Policję i Straże w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom były niewystarczające w stosunku do faktycznego poziomu zagrożenia tej grupy uczestników ruchu drogowego. Zarówno bowiem skala, jak i kierunek prowadzonych działań dotyczących: rozpoznawania zagrożeń, planowania i realizacji zadań przeciwdziałających zagrożeniom oraz współpracy pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w problematykę bezpieczeństwa ruchu drogowego, w ograniczonym stopniu wpływały na poprawę poziomu bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego. Dostrzegając podejmowane inicjatywy zauważyć należy, iż bez wdrożenia systemowych działań, w tym dokonywania analiz wpływu poszczególnych realizowanych zadań na stan bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, nie będzie możliwa identyfikacja oraz wzmocnienie tych przedsięwzięć Policji i Straży, które realnie przyczyniają się do ograniczenia liczby ofiar wypadków drogowych wśród pieszych i rowerzystów.

Diagnoza zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i ocena efektów działań Policji opierała się na analizie danych statystycznych generowanych z policyjnych systemów informacyjnych oraz prezentacji istniejących tendencji, w niewielkim stopniu posiłkując się wiedzą ekspercką, w tym pochodzącą z badań naukowych. W przypadku Straży diagnoza zagrożeń dotyczących bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego miała bardzo wąski zakres, co bezpośrednio wpływało na ograniczenie działań prowadzonych w tym obszarze. Objęte kontrolą podmioty w ograniczonym stopniu korzystały z możliwości współpracy i koordynacji działań ukierunkowanych na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego, zarówno w relacjach wzajemnych, jak i z innymi podmiotami zewnętrznymi, w tym m.in. organizacjami pozarządowymi. Warunkiem skuteczności działań podejmowanych w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom, jest odpowiednie ich

zaplanowanie i prawidłowa realizacja. Przebieg realizacji zadań powinien być monitorowany i analizowany, w szczególności w zakresie ich skuteczności, a uzyskane efekty powinny być podstawą ewentualnej modyfikacji przyjętych założeń.

WNIOSKI POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o:

- określenie – w przypadku Policji na poziomie krajowym – metodyki typowania miejsc szczególnie niebezpiecznych;
- wypracowanie standardów realizacji zadań na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów oraz rozwiązań w zakresie oceny jakości, skuteczności i prawidłowości ich wdrożenia oraz oceny efektów realizowanych działań;
- intensyfikację działań Policji w zakresie egzekwowania odpowiedzialności kierujących pojazdami za naruszenia przepisów o bezpieczeństwie pieszych i rowerzystów;
- zapewnienie szerszego wykorzystania wiedzy i doświadczenia ośrodków naukowo-badawczych oraz innych podmiotów realizujących zadania w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym organizacji pozarządowych, w zakresie prowadzonej analizy zagrożenia pieszych i rowerzystów oraz identyfikacji kierunków skutecznego oddziaływania na jego poprawę;
- wdrożenie skutecznych mechanizmów współpracy pomiędzy Policją i Strażami, a także z podmiotami zewnętrznymi realizującymi zadania w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- dalszą intensyfikację działań profilaktycznych, w tym edukacyjnych, na rzecz bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów, w szczególności adresowanych do kierujących pojazdami mechanicznymi, dzieci, młodzieży, jak również tzw. seniorów.

Funkcjonowanie policyjnych izb dziecka

Delegatura w Poznaniu

P/16/085

CEL OGÓLNY

Ocena przestrzegania praw nieletnich umieszczonych w policyjnych izbach dziecka.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komenda Główna Policji, Komenda Stołeczna Policji i 14 komend wojewódzkich.

PROBLEM

Od 2012 r. w Polsce maleje liczba czynów karalnych popełnianych przez nieletnich ale zarazem niepokoi brutalność i agresywność działań nieletnich sprawców w stosunku do ofiar. Wzrasta również liczba sprawców nieletnich działających po spożyciu alkoholu, narkotyków i środków odurzających. Jednocześnie obniża się granica wieku młodocianych sprawców. Nieletni, którzy z różnych przyczyn weszli w konflikt z prawem mogą zostać umieszczeni przez sąd w różnych placówkach, w tym w policyjnej izbie dziecka. W latach 2013-2015 we wszystkich 18 policyjnych izbach dziecka umieszczonych zostało ok. 20 tys. nieletnich. W Polsce ocena przestrzegania praw nieletnich umieszczonych w policyjnych izbach dziecka leży w obszarze zainteresowań m.in. takich instytucji, jak: Krajowy Mechanizm Prewencji, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, a także Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT). Oceny przestrzegania praw nieletnich umieszczonych w tych placówkach dokonywane były w trakcie wizytacji prowadzonych przez przedstawicieli tych instytucji.

Biorąc pod uwagę sygnały o nieprawidłowościach i nieprzestrzeganiu praw nieletnich umieszczonych w policyjnych izbach dziecka, konieczne stało się zbadanie, czy w policyjnych izbach dziecka stworzone zostały warunki umożliwiające bezpieczny i zgodny z obowiązującymi przepisami prawa pobyt nieletnich.

SYNTEZA

Prawa nieletnich przebywających w policyjnych izbach dziecka nie zawsze były przestrzegane. NIK ujawniła w szczególności przypadki ograniczania nieletnim kontaktu z rodzicami, obrońcą lub opiekunem; ograniczania prawa do swobody i tajemnicy komunikowania się; naruszania prawa do intymności oraz swobodnego zgłaszania próśb, skarg i wniosków. Nieprawidłowości stwierdzone w tym zakresie, były głównie konsekwencją niedostosowania aktów wykonawczych do przepisów ustaw, w tym ustawy zasadniczej, a także braku procedur i jednolitych standardów określających funkcjonowanie tych placówek oraz sprawowania opieki nad nieletnimi. Od 2012 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych, w którym określono warunki, jakie powinny spełniać policyjne izby dziecka,

a załącznikiem do niego wprowadzono regulamin pobytu w tych placówkach. W następnym roku rozpoczęto reorganizację policyjnych izb dziecka w celu podniesienia efektywności ich wykorzystania oraz poprawy panujących w nich warunków.

NIK oceniła, że reorganizacja policyjnych izb dziecka nie przyniosła przewidywanych efektów, w zakresie zmiany i wyrównania w skali kraju warunków panujących w poszczególnych placówkach. Pomimo upływu ponad trzech lat od reorganizacji, ze względu na ograniczenia finansowe, niemal połowa placówek nie odpowiadała wymaganiom stawianym tego typu obiektom. Umieszczone w nich osoby nie miały np. możliwości korzystania z zajęć ruchowych na świeżym powietrzu, nie wydzielono im też miejsc do kontaktu z rodzicami, opiekunami bądź obrońcą.

NIK zwróciła uwagę, że wbrew prawu zagwarantowanemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz w Konwencji o Prawach Dziecka, we wszystkich policyjnych izbach dziecka kontakt nieletnich z bliskimi lub obrońcą był możliwy wyłącznie za zgodą sądu, kierownika izby lub policjanta prowadzącego sprawę. Ograniczenia te zostały wprowadzone na podstawie regulaminu pobytu. W policyjnych izbach dziecka w Olsztynie, Gdańsku i Bydgoszczy oraz we Wrocławiu wystąpiły przypadki nieudzielania zgody na odwiedziny rodziców, obrońcy lub opiekuna nieletnich, a w Białymstoku nieletniemu odmówiono nawet kontaktu telefonicznego z rodzicem. Tylko w co piątej skontrolowanej placówce kontakt z rodzicami, obrońcą lub opiekunem odbywał się bez udziału funkcjonariusza. W policyjnych izbach dziecka nie określono formalnych procedur umożliwiających nieletnim skorzystanie z prawa do złożenia skargi lub wniosku. Przyjęte rozwiązania nie gwarantowały nieletnim możliwości zgłaszania skarg i wniosków w sposób swobodny, bez ich cenzurowania. W latach objętych kontrolą, nieletni złożyli tylko jedną skargę na funkcjonowanie policyjnej izby dziecka. W większości policyjnych izb dziecka stosowano rozwiązania, które nie gwarantowały poszanowania intymności i godności młodocianych. Na przykład w Gdańsku drzwi do pokoju sanitarnego były wyposażone w szybę, przez którą można było obserwować nieletniego w trakcie czynności sanitarnych i fizjologicznych, a jednocześnie prysznice nie były oddzielone zasłonami ani przepierzeniami. W czterech placówkach okres pobytu nieletnich w tych placówkach nie mieścił się w ramach czasowych ustalonych przepisami ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Najwięcej przypadków przedłużonego pobytu stwierdzono w Policyjnej Izbie Dziecka w Krakowie – w skrajnym przypadku pobyt nieletniego przedłużono o 18 dni powyżej terminu określonego w ustawie. Nadzór nad policyjnymi izbami dziecka sprawowany przez Komendę Główną Policji w praktyce koncentrował się na sprawach formalnych związanych z pobytem nieletnich w tych placówkach oraz zapewnieniem im bezpieczeństwa. Sprowadzał się do pozyskiwania podstawowych danych o charakterze statystycznym i informacji o wydarzeniach nadzwyczajnych.

DOBRE PRAKTYKI

Stwierdzone przykłady dobrych praktyk dotyczyły dwóch placówek w Łodzi i Opolu, gdzie opracowane zostały dokumenty, w których prawa i obowiązki nieletnich spisano prostym i zrozumiałym dla nich językiem.

WNIOSKI POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli rekomendowała Komendantowi Głównemu Policji opracowanie i wdrożenie jednolitych standardów funkcjonowania policyjnych izb dziecka oraz sprawowania opieki nad nieletnimi.

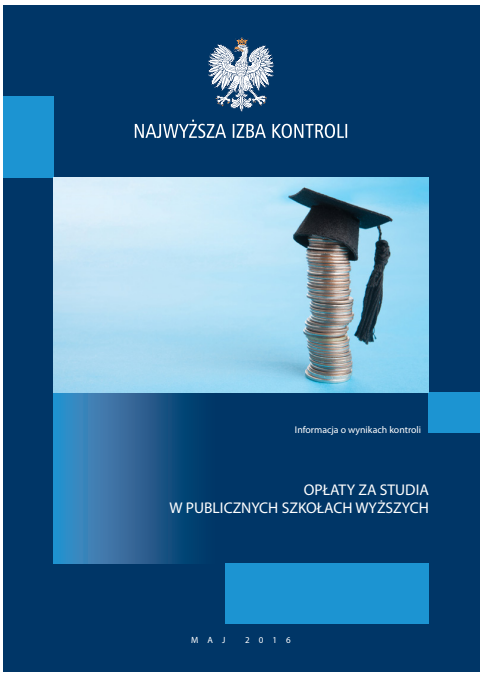
DE LEGE FERENDA

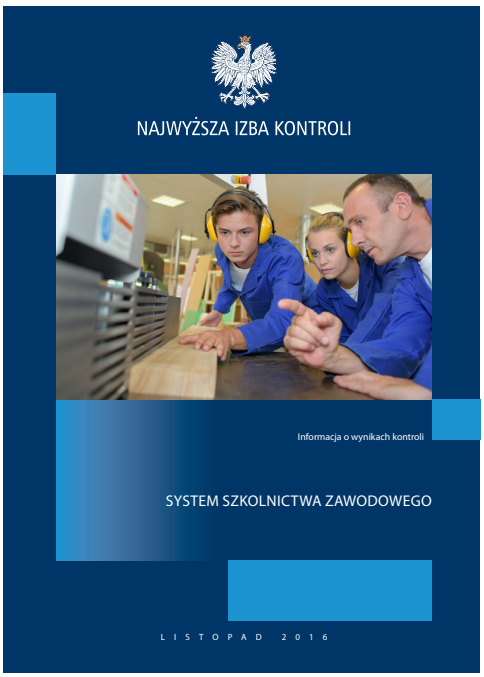
Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie działań w celu zmiany przepisów zawartych w:

- rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, pokoi przejściowych, tymczasowych pomieszczeń przejściowych i policyjnych izb dziecka, regulaminu pobytu w tych pomieszczeniach, pokojach i izbach oraz sposobu postępowania z zapisami obrazu z tych pomieszczeń, pokoi i izb, poprzez uregulowanie kwestii dotyczących poszanowania prawa do intymności i prywatności nieletnich, podczas korzystania z pomieszczeń sanitarnych oraz dokonywania kontroli osobistej, przy zachowaniu bezpieczeństwa nieletnich;
- regulaminie pobytu w izbie, stanowiącym załącznik nr 12 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, pokoi przejściowych, tymczasowych pomieszczeń przejściowych i policyjnych izb dziecka, regulaminu pobytu w tych pomieszczeniach, pokojach i izbach oraz sposobu postępowania z zapisami obrazu z tych pomieszczeń, pokoi i izb, poprzez uregulowanie kwestii dotyczących: 1) kontaktu nieletnich z rodzicem, opiekunem prawnym lub obrońcą, w tym kontaktu telefonicznego, (zmiany wymaga § 8 ust. 1 pkt 9 ww. Regulaminu); 2) możliwości wcześniejszego, niż po upływie pięciu godzin, wydawania posiłków nieletnim umieszczonym w policyjnych izbach dziecka, w przypadkach uzasadnionych długim czasem od chwili zatrzymania nieletniego do jego umieszczenia w policyjnej izbie dziecka (zmiany wymaga § 8 ust. 1 pkt 1 Regulaminu).

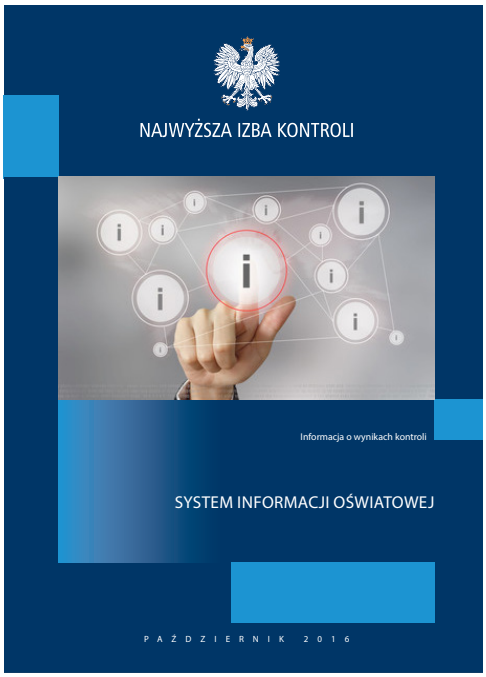
Wniosek nie został zrealizowany.

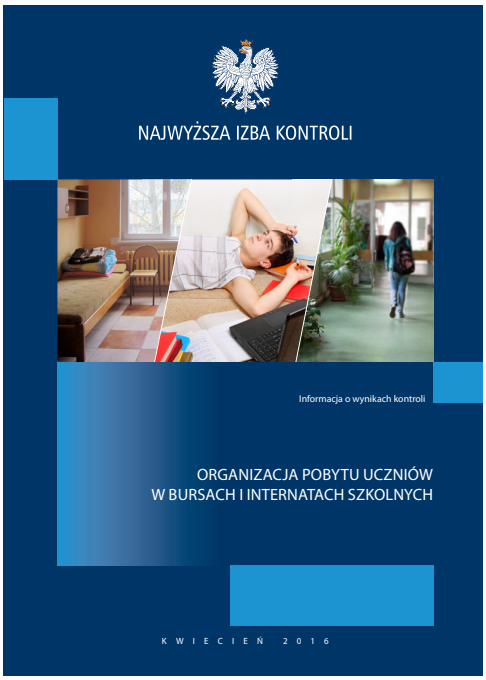
Oświata i wychowanie, szkolnictwo wyższe, nauka





Oświata i wychowanie, szkolnictwo wyższe, nauka





8. Oświata i wychowanie, szkolnictwo wyższe, nauka

Proces edukacji powinien przygotować jednostkę do życia, do pracy, do aktywnego kształtowania rzeczywistości nie tylko dla siebie, ale dla przyszłych pokoleń. Zadaniem państwa oraz podmiotów mających wpływ na kształtowanie i jakość edukacji jest prowadzenie takiej polityki, aby żadna jednostka w tym procesie nie była pominięta i miała zapewniony dostęp do kształcenia na wszystkich etapach. Kontrole przeprowadzone w tej sferze w 2016 r. dotyczyły zarówno systemu szkolnictwa zawodowego, jak też szkolenia młodzieży uzdolnionej sportowo, wspierania uczniów uzdolnionych w województwie dolnośląskim, czy też systemu informacji oświatowej. Oświata i wychowanie to także edukacja przedszkolna. W pełni zintegrowane i ogólnodostępne usługi wczesnodziecięcej opieki i edukacji – nastawione w równym stopniu na edukację i opiekę nad dziećmi – są ważnym elementem spójnego systemu edukacji i opieki w Polsce. Ten obszar funkcjonowania samorządów objęto kontrolą dot. *Zapewnienia przez gminy opieki przedszkolnej oraz opieki nad dziećmi do lat trzech w województwie świętokrzyskim,* w którym stopień upowszechnienia opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 i upowszechnienia edukacji przedszkolnej nadal należy do najniższych w kraju.

W swoich badaniach kontrolnych w ubiegłym roku, NIK zwróciła uwagę na niepokojącą tendencję spadku zainteresowania kształceniem zawodowym. Na rynku pracy brakuje pracowników posiadających praktyczne umiejętności związane z wykonywaniem zawodu. Pracodawcy zwracają uwagę na niezadowalającą jakość kształcenia zawodowego. Widoczny jest również kryzys dotychczasowego modelu kształcenia ponadgimnazjalnego opartego przede wszystkim na kształceniu ogólnym nastawionym na kontynuowanie nauki na wyższych uczelniach lub podjęcie pracy w szeroko pojętym sektorze usług. Wyniki kontroli *Systemu szkolnictwa zawodowego* wykazały, że system ten nie jest skuteczny. Mimo, iż na rynku brakuje fachowców, to absolwenci szkół zawodowych nie znajdują zatrudnienia. Poziom bezrobocia w tej grupie wynosi aż 41%. Główną przyczyną takiej sytuacji jest niedopasowanie oferty szkół zawodowych do potrzeb rynku pracy i niewystarczające warunki do nauki zawodu, co wpływa na jakość pracowników po zawodówkach. Tymczasem NIK zwróciła uwagę, że reforma szkolnictwa zawodowego z 2012 r. może nie przynieść oczekiwanych efektów, bo wprowadzając liczne zmiany systemowe, nie zmieniono sposobu finansowania tego rodzaju szkolnictwa.

Z kolei wspieranie młodzieży uzdolnionej oceniono w ramach dwóch kontroli: *Szkolenie młodzieży uzdolnionej sportowo* i *Wspieranie uczniów uzdolnionych w województwie dolnośląskim*.

Celem pierwszej z wymienionych kontroli było dokonanie oceny efektywności i skuteczności systemu szkolenia młodzieży uzdolnionej sportowo, finansowanego przez Ministra Sportu i Turystyki ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej[13]. W informacji o wynikach tej kontroli NIK zwróciła uwagę, że w Ministerstwie Sportu i Turystyki nie wypracowano jednolitego wieloletniego programu (strategii) organizacji i przebiegu szkolenia młodzieży uzdolnionej sportowo. Zdaniem NIK, wypracowanie programu, w którym zostałyby określone zasady identyfikacji talentów sportowych oraz cele tego szkolenia obejmujące np. dwa najbliższe cykle olimpijskie pozwoliłoby realizatorom szkolenia opracować i wdrożyć własne programy, zgodne z celami określonymi przez Ministra Sportu i Turystyki. Dzięki takiemu rozwiązaniu, po zakończeniu cyklu szkoleniowego możliwe byłoby dokonanie oceny, czy przyjęte cele zostały właściwie sformułowane i zrealizowane.

Niepomyślnie wypadła ocena skuteczności stosowanych rozwiązań organizacyjnych form kształcenia uczniów oraz systemu obejmującego działania na rzecz *wspierania rozwoju uczniów uzdolnionych na terenie Dolnego Śląska.* Rozwiązania organizacyjne przyjęte w skontrolowanych szkołach miały pomagać w rozwoju uczniowskich uzdolnień, jednak formy kształcenia uczniów uzdolnionych oraz działania na rzecz ich rozwoju nie były skuteczne. Tylko w połowie skontrolowanych szkół wypracowano i sformalizowano systemy typowania wybitnych uczniów. Nawet jeśli szkoły poprawnie wyłoniły uczniów uzdolnionych, to miały dalej problemy z wspieraniem ich dalszego rozwoju.

W minionym roku NIK skontrolowała również funkcjonowanie jednolitego i precyzyjnego zbioru danych oświatowych, stanowiącego zbiór danych administracyjnych dotyczących oświaty – *Systemu Informacji Oświatowej*. Stworzono go w celu zgromadzenia w jednej spójnej bazie, informacji z zakresu sprawozdawczości statystycznej, rozproszonych dotychczas między Głównym Urzędem Statystycznym, Ministerstwem Edukacji Narodowej, jednostkami samorządu terytorialnego oraz instytucjami innych resortów. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli system informacji oświatowej nie wspiera efektywnie realizacji zadań w obszarze oświaty. Do grudnia 2015 r. budowa tego systemu nie została całkowicie zakończona. W efekcie brak kompletności i wiarygodności danych w bazie nowego SIO utrudniał realizację polityki oświatowej państwa oraz dostęp do informacji publicznej.

[13] Państwowy fundusz celowy utworzony na podstawie art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 471, ze zm.).

W ciągu ostatnich kilkunastu lat kwestia *opłat za studia w uczelniach publicznych*, w związku z rozwojem odpłatnych studiów niestacjonarnych oraz ustaleniem opłat za drugi i kolejny kierunek studiów na studiach stacjonarnych, stanowiła przesłankę do sporów pomiędzy studentami a władzami uczelni. Wyniki kontroli NIK wykazały, że pomimo sukcesywnych zmian przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, których celem było wzmocnienie praw studentów do bezpłatnej edukacji, skontrolowane uczelnie publiczne nie zawsze prawidłowo ustalały wysokość opłat za świadczone usługi edukacyjne. Podstawową przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości była przede wszystkim niesprawnie funkcjonująca kontrola zarządcza. Rektorzy uczelni nie dostrzegali ryzyka związanego z obszarem opłat za studia, stąd też w latach 2011-2015 w badanych szkołach wyższych nie przeprowadzono czynności kontrolnych lub zadań audytowych dotyczących tego obszaru.

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła także *szkolne bursy i internaty*. Kontrolerzy ustalili, że młodzieży nie zapewniano bezpiecznej i zgodnej z jej potrzebami opieki. Wynikało to m.in. z braku zapisów dotyczących minimalnego standardu usług i warunków pobytu w tych placówkach oraz z ograniczania przez samorządy środków finansowych. Wszystko to ze szkodą dla działalności opiekuńczo-wychowawczej.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Opłaty za studia w publicznych szkołach wyższych (D/15/506/KNO)*
2. *Komercjalizacja wyników badań naukowych (P/15/027/KNO)*
3. *System szkolnictwa zawodowego (P/15/029/KNO)*
4. *Szkolenie młodzieży uzdolnionej sportowo (P/15/030/KNO)*
5. *System informacji oświatowej (P/15/031/KNO)*
6. *Organizacja pobytu uczniów w bursach i internatach szkolnych (P/15/082/LLU)*
7. *Wspieranie uczniów uzdolnionych w województwie dolnośląskim (P/15/108/LWR)*
8. *Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej oraz opieki nad dziećmi do lat trzech w województwie świętokrzyskim (P/16/069/LKI)*

Opłaty za studia w publicznych szkołach wyższych

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

D/15/506

CEL OGÓLNY

Ocena zgodności z obowiązującymi przepisami prawa działań publicznych szkół wyższych w zakresie ustalonych przez nie warunków odpłatności za studia oraz pobieranych opłat.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w Akademii Wychowania Fizycznego Józefa Piłsudskiego w Warszawie, dwóch uczelniach technicznych – Politechnice Warszawskiej i Politechnice Wrocławskiej oraz dwóch uniwersytetach – Ekonomicznym w Poznaniu i Jana Kochanowskiego w Kielcach.

PROBLEM

W ciągu ostatnich kilkunastu lat kwestia opłat za studia w uczelniach publicznych, w związku z rozwojem odpłatnych studiów niestacjonarnych oraz ustaleniem opłat za drugi i kolejny kierunek studiów na studiach stacjonarnych, stanowiła przesłankę do sporów pomiędzy osobami studiującymi a władzami uczelni. W związku z wyrokami sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym dokonywano stopniowych zmian, które w założeniu miały zapewnić osobom studiującym dostęp do bezpłatnej nauki w szkołach publicznych, gwarantowany przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej. Główną przyczyną podjęcia kontroli było sprawdzenie, czy przepisy regulujące pobieranie opłat za studia są prawidłowo stosowane przez publiczne szkoły wyższe, ze szczególnym uwzględnieniem zmian wprowadzonych w dniu 1 października 2014 r. na podstawie ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw.

SYNTEZA

Z ustaleń kontroli wynika, że pomimo sukcesywnych zmian przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, których celem było wzmocnienie praw studentów do bezpłatnej edukacji, skontrolowane uczelnie publiczne nie w pełni prawidłowo ustalały wysokość opłat za świadczone usługi edukacyjne. Istotne nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli obejmowały zawyżanie przez uczelnie opłat związanych z przyjęciem na studia oraz opłat za kształcenie na studiach niestacjonarnych. Ich przyczyną był brak kalkulacji kosztów związanych z procesem rekrutacji i kalkulacji kosztów studiów oraz nierzetelne ich szacowanie. Uczelnie wypełniły ustawowy obowiązek określenia warunków zwalniania z opłat studentów za świadczenie usług edukacyjnych, ale przyjęte przez nie zasady w praktyce ograniczały lub utrudniały studentom możliwość korzystania z tych zwolnień.

Dwie uczelnie publiczne zamieszczały we wzorach umów o warunkach odpłatności za studia niestacjonarne zawieranych ze studentami regulacje ujęte w rejestrze postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone, prowadzonym przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Dotyczyły one możliwości zmiany wysokości opłat w planowanym okresie studiów o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (inflacji) ogłaszany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła jednak uwagę, że nie stwierdzono zastosowania w praktyce tych klauzul przez uczelnie.

Podstawową przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości była przede wszystkim niesprawnie funkcjonująca kontrola zarządcza. Rektorzy uczelni nie dostrzegali ryzyka związanego z obszarem opłat za studia, stąd też w latach 2011-2015 w badanych szkołach wyższych nie przeprowadzono czynności kontrolnych lub zadań audytowych dotyczących opłat za studia.

WNIOSKI POKONTROLNE

Mając na uwadze prawidłowość i przejrzystość ustalania przez publiczne szkoły wyższe warunków odpłatności za studia, Najwyższa Izba Kontroli wniosła do:

- Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o rozważenie określenia ramowego wykazu niezbędnych elementów, które należy uwzględniać przy ustalaniu opłaty za postępowanie związane z przyjęciem na studia.
- Rektorów publicznych szkół wyższych o:
  - rzetelne określanie wysokości opłat za postępowanie związane z przyjęciem na studia na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia;
  - uwzględnienie w regulacjach wewnętrznych dotyczących zasad, trybu i warunków zwalniania z opłat studentów stosownie do postanowień art. 99 ust. 3 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym.

Komercjalizacja wyników badań naukowych

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
P/15/027

CEL OGÓLNY

Ocena skuteczności wsparcia komercjalizacji wyników badań naukowych w zakresie zwiększania innowacyjności gospodarki.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz w sześciu podmiotach, które otrzymały dofinansowanie od NCBiR (dwie publiczne szkoły wyższe, dwa instytuty badawcze oraz dwa podmioty komercyjne). W informacji wykorzystano również wyniki kontroli P/14/084 *Zarządzanie własnością intelektualną w szkołach wyższych.*

PROBLEM

Według raportu *Research and Innovation Performance in EU Member states and Associated Countries 2013* w Polsce jest niski wpływ innowacji na rozwój krajowej gospodarki. Jedną z głównych barier komercjalizacji wyników badań naukowych w Polsce jest małe zainteresowanie przedsiębiorców działaniami innowacyjnymi. Przepływy środków na badania z sektora gospodarki do wyższych uczelni i instytutów badawczych wynosiły w 2011 r. zaledwie 0,03% PKB, co zdaniem ekspertów oznacza, że rynek badań naukowych w Polsce bardzo słabo funkcjonuje. W wysoko innowacyjnych gospodarkach wskaźnik ten jest kilkunastokrotnie wyższy niż w Polsce.

SYNTEZA

W latach 2011-2015 Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Narodowe Centrum Badań i Rozwoju zaangażowali prawie 3,4 mld zł we wsparcie komercjalizacji wyników badań naukowych. Pomimo zgodności ze strategicznymi kierunkami badań naukowych, poszczególne inicjatywy (programy i przedsięwzięcia) charakteryzowały się opóźnieniami, brakiem stabilności finansowania, niepełnym określeniem wskaźników oraz słabością nadzoru Ministra. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli stwierdzone wady w systemie wsparcia komercjalizacji wyników badań naukowych skutkują słabszym od zakładanego wzrostem innowacyjności polskiej gospodarki w przyjętej perspektywie czasowej.

Minister realizował trzy inicjatywy o łącznej wartości 82,8 mln zł – „TOP 500 Innovators", „Brokerzy Innowacji" oraz „Inkubator Innowacyjności". Ich celem było podniesienie kwalifikacji kadr sektora B+R w zakresie współpracy z podmiotami gospodarczymi oraz upowszechnianie wyników badań naukowych w środowisku przedsiębiorców. Natomiast NCBiR prowadziło 14 inicjatyw o wartości 3,3 mld zł.

W ocenie NIK opóźnienia w realizacji trzech programów NCBiR oraz brak stabilności finansowania mogą ograniczyć skuteczność wsparcia komercjalizacji. Niezgodnie z harmonogramem i planem finansowym realizowano programy „Innolot", „Innomed" oraz „Spin-Tech" (o wartości 0,6 mld zł), których celem jest m.in. zwiększenie konkurencyjności polskiej gospodarki w sektorze lotniczym, wzrost dostępności zaawansowanych produktów medycznych dla osób chorych. Podczas kontroli stwierdzono również wady projektowe programów, które mogą utrudnić Ministrowi i NCBiR prawidłową weryfikację osiąganych rezultatów. Pozytywnie NIK oceniła natomiast zgodną z przyjętymi założeniami finansowymi realizację największych programów wspierających komercjalizację („Innotech", „Program Badań Stosowanych"). Pozytywna ocena dotyczy również wymienionych trzech inicjatyw Ministra.

Z ustaleń kontroli wynika, że Minister przeprowadzał systematycznie kontrole w NCBiR dotyczące jego gospodarki finansowej oraz wykonywania zadań. Monitorował również realizację wniosków pokontrolnych. Podczas kontroli stwierdzono jednak nieprawidłowości, które wskazują na słabość nadzoru Ministra nad NCBiR.

Objęte badaniem kontrolnym w NCBiR i u beneficjentów umowy o dofinansowanie projektów wspierających komercjalizację wyników badań naukowych były realizowane zgodnie z przyjętymi założeniami. W wyniku realizacji projektów beneficjenci podejmowali pierwsze próby komercjalizacji ich wyników, prowadzili działania promocyjne oraz dokonywali zgłoszeń patentowych. Weryfikowanie przez NCBiR rezultatów inicjatyw wspierających komercjalizację B+R odbywało się zgodnie z obowiązującymi procedurami oraz warunkami umów zawartych z beneficjentami.

Aby zapewnić odpowiedni poziom ochrony prawnej wyników badań naukowych i zwiększyć szanse na ich komercjalizację, w skontrolowanych szkołach wyższych przyjęto strategie zarządzania własnością intelektualną i stworzono w tym celu adekwatne warunki organizacyjno-administracyjne. Dodatkowo uczelnie wspomagały pracowników w rozwijaniu wiedzy przydatnej z punktu widzenia komercjalizacji, ustanawiając system zachęt finansowych oraz rozwiązań promujących rozwój zawodowy. Szkoły wyższe stosowały różne modele zarządzania własnością intelektualną – najczęściej przy udziale akademickich centrów transferu technologii lub spółek celowych.

Uczelnie podejmowały również działania ochrony prawnej swojej własności intelektualnej, powstałej w wyniku prowadzonych badań naukowych i prac rozwojowych. Działania te skutkowały znaczną liczbą zgłoszeń wynalazków do Urzędu Patentowego RP, natomiast istotna część patentów wygasała po upływie pierwszego, trzyletniego okresu ochrony, co wskazuje na niski potencjał komercjalizacyjny chronionych dóbr. Skontrolowane uczelnie podejmowały szereg działań w celu transferu technologii z nauki do biznesu, przy czym ich efekty nie były w większości uczelni satysfakcjonujące.

Istotny wpływ na uwarunkowania komercjalizacji wyników badań w Polsce mają również następujące czynniki:

- niski rozwój kultury innowacyjności, dominacja zagranicznych centrów podejmowania decyzji w większości dużych firm, imitacyjny charakter inwestycji w innowacje (oparty na nabyciu maszyn i urządzeń) oraz niewielkie zainteresowanie materialne wynalazców komercjalizacją wyników badań naukowych i brak umiejętności współpracy sektora nauki z biznesem;
- brak określenia w dokumentach strategicznych polskiej specjalizacji w zakresie określonych dziedzin nauki. W Krajowym Programie Badań określono szerokie spektrum badań traktowanych jako strategiczne. Brak specjalizacji naukowej dotyczy również inicjatyw wspierających komercjalizację wyników badań naukowych w Polsce, w tym badań stosowanych.

WNIOSKI POKONTROLNE

W celu zwiększenia skuteczności wsparcia komercjalizacji wyników badań naukowych Najwyższa Izba Kontroli wniosła do:
Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o:

- wzmocnienie nadzoru nad Narodowym Centrum Badań i Rozwoju w zakresie realizowanych przez Centrum programów i przedsięwzięć w obszarze wsparcia komercjalizacji wyników badań naukowych;
- podjęcie działań w celu utworzenia zintegrowanej bazy projektów badawczych i wdrożeniowych dofinansowanych ze środków publicznych, dla zminimalizowania ryzyka podwójnego finansowania.

Do Dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju o:

- realizowanie programów i przedsięwzięć zgodnie z obowiązującymi harmonogramami lub dokonywanie ich aktualizacji w związku ze zdiagnozowanymi potrzebami;
- przestrzeganie uprawnień Rady NCBiR w zakresie opiniowania założeń projektowanych przedsięwzięć.

Do Rektorów szkół wyższych o:

- zintensyfikowanie działań mających na celu tworzenie własności intelektualnej o wysokim potencjale komercjalizacyjnym;
- zapewnienie przestrzegania procedur wewnętrznych dotyczących zarządzania własnością intelektualną.

System szkolnictwa zawodowego

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

P/15/029

CEL OGÓLNY

Ocena skuteczności systemu szkolnictwa zawodowego dla młodzieży.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Środowiska, dziesięć jednostek samorządu terytorialnego, będących powiatami lub miastami na prawach powiatu, dwanaście zasadniczych szkół zawodowych i techników.

PROBLEM

Wraz ze wzrostem popularności kształcenia ogólnego spadło zainteresowanie kształceniem zawodowym. Tymczasem na rynku pracy brakuje pracowników posiadających praktyczne umiejętności związane z wykonywaniem zawodu, a pracodawcy zwracają uwagę na niezadowalającą jakość kształcenia zawodowego.

Szczególnie trudnym okresem dla szkolnictwa zawodowego była transformacja ustrojowa z początku lat dziewięćdziesiątych XX w. Dynamiczne zmiany gospodarcze, upadek wielu przedsiębiorstw (które nie tylko finansowały szkoły zawodowe, ale zapewniały także miejsca pracy) i zanikanie całych gałęzi przemysłu spowodowały kryzys szkolnictwa zawodowego. Absolwenci szkoleni według dotychczasowych metod mieli problem w dostosowaniu się do nowych wymogów rynku pracy. Zmniejszało to atrakcyjność szkół zawodowych dla uczniów. Dodatkowo, reforma edukacji przeprowadzona pod koniec lat dziewięćdziesiątych spowodowała zmniejszenie prestiżu i znaczenia szkół zawodowych na rzecz szkolnictwa ogólnokształcącego.

Dopiero przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, rozwój gospodarczy oraz możliwość podjęcia legalnej pracy w krajach członkowskich Unii spowodowały stopniowy wzrost zainteresowania edukacją zawodową i podjęciem realnej debaty o jej jakości i pożądanym kształcie zmian.

Przyjęcie przez Sejm w 2011 r. nowelizacji ustawy o systemie oświaty, rozpoczęło zmiany w systemie kształcenia zawodowego. Zapoczątkowana tą ustawą reforma systemu szkolnictwa zawodowego umożliwiła Ministrowi Edukacji Narodowej oraz innym odpowiedzialnym za oświatę podmiotom podjęcie działań modernizujących kształcenie zawodowe w Polsce.

SYNTEZA

Kontrola NIK wykazała, że system szkolnictwa zawodowego nie jest w pełni skuteczny. Świadczy o tym zarówno wysoki poziom bezrobocia wśród absolwentów szkół zawodowych (41%), jak również negatywna ocena ich umiejętności ze strony pracodawców. Główną przyczyną tego stanu było niedopasowanie oferty szkół zawodowych do potrzeb rynku pracy, które wynikało z niepełnego rozpoznania tych potrzeb i niezadowalających warunków do nauki zawodu.

Sposób finansowania szkolnictwa zawodowego z budżetu państwa nie uwzględniał faktycznych kosztów kształcenia w poszczególnych zawodach, co utrudniało władzom samorządowym podjęcie decyzji o uruchomieniu kosztownych, ale atrakcyjnych rynkowo kierunków kształcenia. W rezultacie, sytuacja ta utrwaliła model szkolnictwa zawodowego, w którym o uruchomieniu nowego kierunku kształcenia nie decydowały potrzeby uczniów i rynku pracy, a głównie posiadane zasoby infrastrukturalne i kadrowe.

Najwyższa Izba Kontroli – pozytywnie oceniając podjęcie przez Ministra Edukacji Narodowej działań w celu naprawy systemu szkolnictwa zawodowego dla młodzieży – zauważyła, że wprowadzone w latach 2012-2015 zmiany systemowe mogą okazać się niewystarczające dla zwiększenia jego skuteczności. Zmiany te objęły reorganizację struktury szkolnictwa zawodowego, zmodyfikowanie klasyfikacji zawodów, wdrożenie zmodernizowanej podstawy programowej kształcenia zawodowego oraz ujednolicenie systemu egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe. W wyniku monitorowania zmian i w odpowiedzi na zdiagnozowane problemy, Minister Edukacji Narodowej znowelizował rozporządzenie z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu, wprowadzając założenia dualnego systemu kształcenia zawodowego. Zdaniem NIK całościowa ocena skutków zmian wprowadzanych w systemie szkolnictwa zawodowego będzie możliwa dopiero po zakończeniu cyklu kształcenia w zawodach, zrealizowanego według nowej podstawy programowej.

NIK zauważyła, że mechanizm podziału części oświatowej subwencji ogólnej nie uwzględnił faktycznej kosztochłonności kształcenia w poszczególnych zawodach. W algorytmie podziału subwencji oświatowej dla organów prowadzących szkoły zawodowe przyjęto jednolitą wagę – niezależną od kierunku kształcenia, jego kosztochłonności oraz wymogów podstawy programowej kształcenia zawodowego. Może to utrudniać podjęcie decyzji o uruchomieniu nowych lub bardziej kosztochłonnych kierunków kształcenia, a tym samym niekorzystnie wpływać na dostosowanie szkolnictwa zawodowego do potrzeb rynku pracy. W latach 2012-2014 koszty kształcenia zawodowego wynosiły średnio 7,4 mld zł rocznie i prawie w całości (96%) były pokrywane z budżetu państwa. Według szacunków MEN w 2015 r. środki subwencji oświatowej miały pokryć 94% wydatków powiatów na kształcenie zawodowe. Samorządy finansowały więc szkolnictwo zawodowe prawie wyłącznie ze środków subwencji oświatowej, a niewielką różnicę pokrywały z innych źródeł. Koszty kształcenia ogółem ponoszone we wszystkich typach szkół zawodowych prowadzonych przez samorządy w przeliczeniu na jednego ucznia kształtowały się od 6,4 tys. zł do 7 tys. zł i były znacząco niższe od analogicznych kosztów w szkołach, dla których organami prowadzącymi były Ministerstwa (od 18,5 tys. zł do 24,4 tys. zł w przeliczeniu na jednego ucznia). Wsparciem szkolnictwa zawodowego dla organów prowadzących były co prawda środki Europejskiego Funduszu Społecznego, jednak pozwoliły one jedynie na okresowe podniesienie jakości nauczania.

Badania i analizy rynku pracy prowadzone przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w latach 2012-2014 nie dawały pełnej informacji na temat potrzeb pracodawców. Przyjęta przez Ministra metodyka zbierania danych na temat zawodów deficytowych i nadwyżkowych opierała się w głównie na informacjach rejestrowanych przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy. W celu monitorowania i analizy rynku pracy Minister Pracy i Polityki Społecznej od 2015 r. wprowadził nowe narzędzia zbierania informacji, wykorzystując analizy internetowe ofert pracy oraz wyników badań kwestionariuszowych przedsiębiorców, co skutkowało lepszym rozpoznaniem oczekiwań pracodawców.

Wyniki kontroli wskazują, że 40% samorządów powiatowych miało trudności z zapewnieniem odpowiednich warunków i infrastruktury do kształcenia zawodowego. Dotyczyło to w szczególności dostosowania bazy technologiczno-dydaktycznej do wymagań nowej podstawy programowej. W 83% szkół zawodowych stwierdzono nieprawidłowości dotyczące warunków kształcenia. Ponad jedna trzecia (37%) ankietowanych dyrektorów szkół uznała, że wyposażenie bazy dydaktycznej szkoły jest przestarzałe i niewystarczające do realizacji programów nauczania. Czynniki te znacząco wpływają na jakość kształcenia i szanse absolwentów na rynku pracy.

WNIOSKI POKONTROLNE

Mając na uwadze zwiększenie skuteczności szkolnictwa zawodowego oraz zminimalizowanie niekorzystnych zjawisk występujących w tym obszarze, Najwyższa Izba Kontroli wniosła do:

Ministra Edukacji Narodowej o:
- wprowadzenie zmian w sposobie finansowania szkolnictwa zawodowego polegających na powiązaniu mechanizmów finansowania z budżetu państwa z faktycznymi kosztami kształcenia w poszczególnych zawodach;
- monitorowanie wdrażania nowej podstawy programowej kształcenia zawodowego w kontekście dostosowania bazy technologiczno-dydaktycznej do jej wymagań;
- monitorowanie efektywności i skuteczności rozwiązań dualnego systemu kształcenia zawodowego;
- podjęcie działań na rzecz zapewnienia w szkołach systematycznego doradztwa zawodowego, w tym również w gimnazjach.

Organów prowadzących szkoły zawodowe o podjęcie działań na rzecz:
- rozpoznania i dostosowania oferty kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy;
- zapewnienia warunków kształcenia zawodowego co najmniej zgodnych z wymogami określonymi w prawie oświatowym;
- zapewnienia aktualności planów sieci publicznych szkół ponadgimnazjalnych;
- kreowania wizerunku szkolnictwa zawodowego jako pozytywnego wyboru.

Dyrektorów szkół kształcących młodzież w zawodzie o:
- wykorzystywanie dostępnych możliwości współpracy z otoczeniem zewnętrznym, w szczególności z pracodawcami, na rzecz podniesienia jakości i dostosowania kształcenia do zdiagnozowanych potrzeb;
- zapewnienie warunków lokalowych i wyposażenia sal lekcyjnych zgodnych z wymogami prawa;
- podjęcie działań na rzecz wyeliminowania przypadków naruszenia przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny w szkole;
- zapewnienie w szkołach systematycznego doradztwa zawodowego;
- zapewnienie systematycznego rozwoju zawodowego nauczycieli kształcących młodzież w zawodach, ukierunkowanego na potrzeby szkoły poprzez udział w odpowiednich formach doskonalenia.

Szkolenie młodzieży uzdolnionej sportowo

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

P/15/030

CEL OGÓLNY

Ocena, czy system szkolenia młodzieży uzdolnionej sportowo finansowany przez Ministra Sportu i Turystyki ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej działa efektywnie i skutecznie.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Sportu i Turystyki, sześć polskich związków sportowych oraz 18 publicznych ponadgimnazjalnych szkół mistrzostwa sportowego.

PROBLEM

W 2013 r. w Ministerstwie Sportu i Turystyki podjęto działania mające na celu wprowadzenie zmian w sposobie finansowania polskiego sportu oraz zasadach szkolenia młodzieży. U podstaw zmian leżał przede wszystkim brak satysfakcjonujących wyników sportowych na Igrzyskach Olimpijskich w Atenach, Pekinie i Londynie. W ocenie ministerstwa powodem słabych występów polskich sportowców były m.in. błędy szkoleniowe popełnione w trakcie przygotowań.

W 2013 r. Ministerstwo Sportu i Turystyki wprowadziło pilotażowy program w zakresie szkolenia młodzieży, którym objęto lekkoatletykę, pływanie, wioślarstwo, żeglarstwo oraz biathlon. Celem tego programu było wypracowanie nowego modelu organizacji szkolenia młodzieży, w którym wiodącą rolę odgrywałyby polskie związki sportowe. W ramach tego modelu otrzymały one całkowitą – merytoryczną i finansową – swobodę organizacji szkolenia młodzieży w kategoriach juniora młodszego, juniora, młodzieżowca i seniora. Zgodnie z założeniami tego programu, minister przyznawał środki finansowe na ściśle określone zadania szkoleniowe. Szczególną uwagę przykładano do systemu identyfikacji talentów oraz pracy szkoleniowej w szkołach, klubach i kadrach, co miało zagwarantować sukcesy w postaci dobrych wyników polskich sportowców na największych światowych imprezach.

Od 2014 r. nowym systemem organizacji szkolenia sportowego młodzieży zostały objęte wszystkie związki sportowe. Zrezygnowano z dotychczas realizowanych przez związki sportowe programów, które zastąpiono dwoma formami szkolenia: indywidualną i grupową. Forma indywidualna jest realizowana przez polskie związki sportowe i przewiduje szkolenie młodzieży poprzez udział zawodników w krajowych i zagranicznych zgrupowaniach i konsultacjach. Szkolenie grupowe jest realizowane w publicznych i niepublicznych szkołach mistrzostwa sportowego oraz ośrodkach szkolenia sportowego młodzieży.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli finansowany ze środków FRKF system szkolenia młodzieży uzdolnionej sportowo był nieskuteczny. Na dofinansowanie szkolenia Minister Sportu i Turystyki przeznaczył w latach 2013-2015 (do 30 czerwca) środki w wysokości 278,9 mln zł, w tym 99,7 mln zł na szkolenie grupowe. Zarówno Minister Sportu i Turystyki jak i PZS-y nie zapewniły jednak prawidłowego naboru, właściwej organizacji oraz efektywnego wykorzystania środków przeznaczonych na szkolenie młodzieży w szkołach mistrzostwa sportowego. Nie stworzono bowiem warunków, by szkoleniem zostali objęci zawodnicy (uczniowie) o najwyższym potencjale sportowym. Prawie połowa zawodników objętych szkoleniem nie uzyskała poprawy poziomu sportowego oraz nie zapewniono ciągłości szkolenia.

NIK negatywnie oceniła wykonanie przez Ministra Sportu i Turystyki zawartych w latach 2014-2015 umów o dofinansowanie szkolenia młodzieży uzdolnionej. Nie zatwierdzono bowiem „kryteriów naboru zawodników (uczniów)" opracowanych przez PZS. W opinii Instytutu Sportu kryteria te nie zapewniały naboru zawodników o wysokim potencjale sportowym. Prawidłową organizację szkolenia utrudniało również niezapewnienie przez Ministra Sportu i Turystyki spójności pomiędzy „kryteriami naboru" do publicznych szkół mistrzostwa sportowego opracowanymi przez związki sportowe a uregulowaniami ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty dotyczącymi prób sprawności fizycznej. Zdaniem NIK, właściwej organizacji przebiegu szkolenia nie sprzyjało odstąpienie przez Ministra Sportu i Turystyki od wymogu opracowania przez związki sportowe wieloletnich programów szkolenia dostosowanych do wieku zawodników (uczniów) oraz konieczności zatwierdzania tych programów przez dyrektorów szkół współpracujących ze związkiem sportowym. Skutkuje to niespójnością programów szkolenia realizowanych przez szkoły z programami szkolenia realizowanymi przez związki sportowe. Program szkolenia sportowego realizowany przez PZS-y i dofinansowany ze środków FRKF powinien obejmować cały cykl kształcenia zawodnika (ucznia) w szkole i stanowić uzupełnienie programu szkolenia przyjętego i realizowanego przez szkołę.

NIK zwróciła uwagę na ograniczoną współpracę Ministra Sportu i Turystyki oraz Ministra Edukacji Narodowej w obszarze organizacji jednostek systemu oświaty. Pomimo podejmowanych działań nie wypracowano wspólnej koncepcji funkcjonowania oddziałów sportowych, szkół sportowych i szkół mistrzostwa sportowego, co utrudniało właściwą organizację i realizację szkolenia sportowego młodzieży uzdolnionej.

PZS-y objęte kontrolą nie zapewniły warunków, by do publicznych szkół mistrzostwa sportowego byli przyjmowani uczniowie (zawodnicy) o wysokim potencjale sportowym, albowiem nie współpracowały ze szkołami w opracowaniu prób sprawności fizycznej niezbędnych podczas naboru uczniów. Ponadto, szkoleniem dofinansowanym z FRKF obejmowano zawodników niespełniających wszystkich niezbędnych warunków udziału w programie dofinansowania.

Szkoły mistrzostwa sportowego we właściwy sposób zorganizowały proces szkoleniowy dofinansowany ze środków FRKF. NIK zwróciła jednak uwagę, że proces naboru uczniów do szkół był nieprawidłowy, bowiem szkoły nie uzyskały zatwierdzenia prób sprawności fizycznej przez związek sportowy współpracujący ze szkołą, a w przypadku czterech szkół (22,2%) nie przeprowadzano prób sprawności fizycznej dla kandydatów do szkoły mistrzostwa sportowego. Większość szkół (66,7%) wprowadziła w zasadach rekrutacji wymóg posiadania przez kandydata II klasy sportowej, co było niezgodne z przepisami prawa oświatowego oraz mogło ograniczać dostępność do szkoły.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że w MSiT nie wypracowano jednolitego wieloletniego programu (strategii) organizacji i przebiegu szkolenia młodzieży uzdolnionej sportowo. Zdaniem NIK wypracowanie programu, w którym zostałyby określone zasady identyfikacji talentów sportowych oraz cele tego szkolenia obejmujące np. dwa najbliższe cykle olimpijskie pozwoliłoby realizatorom szkolenia (przede wszystkim PZS-om) opracować i wdrożyć własne programy, zgodne z celami określonymi przez Ministra Sportu i Turystyki. Dzięki takiemu rozwiązaniu, po zakończeniu cyklu szkoleniowego możliwe byłoby dokonanie oceny, czy przyjęte cele zostały właściwie sformułowane i zrealizowane.

WNIOSKI POKONTROLNE

- W celu zapewniania skutecznego i efektywnego działania systemu szkolenia młodzieży uzdolnionej, Minister Sportu i Turystyki powinien:
  - podjąć współpracę z Ministrem Edukacji Narodowej w celu wypracowania koncepcji funkcjonowania oddziałów sportowych, szkół sportowych i szkół mistrzostwa sportowego;
  - stworzyć ramy organizacyjno-prawne do opracowania przez polskie związki sportowe ramowych programów szkolenia dla poszczególnych sportów, dostosowanych do wieku zawodników realizujących szkolenie w oddziałach sportowych, szkołach sportowych i szkołach mistrzostwa sportowego;
  - podjąć działania w celu wypracowania narzędzi do identyfikacji zawodników (uczniów) o najwyższym potencjale sportowym (talentów sportowych) oraz pozwalających na obejmowanie ich szkoleniem w szkołach mistrzostwa sportowego;
  - doprowadzić do ustalenia przez polskie związki sportowe prób sprawności fizycznej obowiązujących przy naborze uczniów (zawodników) do publicznych szkół sportowych, szkół mistrzostwa sportowego i oddziałów sportowych.
- Polskie związki sportowe powinny opracować ramowe, jednolite programy szkolenia sportowego dostosowane do wieku zawodników (uczniów) obejmowanych tym szkoleniem w szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych.
- Szkoły mistrzostwa sportowego powinny efektywnie współpracować z właściwymi polskimi związkami sportowymi przy realizacji programów szkolenia sportowego opracowanych przez te związki.

System informacji oświatowej

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

P/15/031

CEL OGÓLNY

Udzielenie odpowiedzi na pytanie – czy system informacji oświatowej (SIO) efektywnie wspiera realizację zadań w obszarze oświaty.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Edukacji Narodowej, Centrum Informatycznym Edukacji w pięciu kuratoriach oświaty, dwudziestu szkołach i placówkach oświatowych oraz w dziesięciu jednostkach samorządu terytorialnego prowadzących te szkoły – razem w 37 jednostkach.

PROBLEM

System informacji oświatowej, stanowiący bazę danych administracyjnych dotyczących oświaty, został wprowadzony ustawą z 2004 r. o systemie informacji oświatowej. Od 1 stycznia 2005 r. gromadzone są w nim dane dotyczące wszystkich szkół i placówek w kraju oraz uczniów i nauczycieli, natomiast od 2007 r. dane te są wykorzystywane do podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Kontrole NIK z lat ubiegłych wykazywały, że dane gromadzone w bazie danych starego SIO nie zapewniają wiarygodności i kompletności informacji.

Nowe rozwiązania w funkcjonowaniu tego systemu – tzw. nowe SIO – wprowadzono na podstawie ustawy z 2011 r. o systemie informacji oświatowej, która weszła w życie od 30 kwietnia 2012 r. Ten system informacji oświatowej cechuje odmienne podejście do zbierania danych o uczniach i nauczycielach. Odstąpiono w nim od zasady gromadzenia danych zbiorczych na temat szkół i placówek oświatowych na rzecz danych jednostkowych o uczniach i nauczycielach. Zdaniem projektodawców taki mechanizm powinien zagwarantować właściwe naliczenie subwencji oświatowej. Działania służące wdrożeniu nowego SIO zostały przeprowadzone przez Ministerstwo Edukacji Narodowej we współpracy z Centrum Informatycznym Edukacji.

Ustawą z dnia 22 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o systemie informacji oświatowej przedłużono zastosowanie danych starego SIO do ustalania subwencji oświatowej dla jednostek samorządu terytorialnego na lata 2014-2016.

SYNTEZA

System informacji oświatowej, w ocenie NIK nie wspiera efektywnie realizacji zadań w obszarze oświaty. Do grudnia 2015 r. budowa tego systemu nie została całkowicie zakończona. Brak kompletności i wiarygodności danych w bazie nowego SIO utrudniał realizację polityki oświatowej państwa i dostęp do informacji publicznej.

Minister Edukacji Narodowej nie zapewnił użytkownikom nowego SIO (szkołom i placówkom oświatowym oraz innym jednostkom wykonującym zadania z zakresu oświaty) pełnej możliwości przekazania wymaganych danych dziedzinowych w obowiązującym terminie do 9 kwietnia 2013 r. i późniejszej ich aktualizacji. W udostępnionym na ten czas oprogramowaniu do prowadzenia lokalnych baz danych nie było możliwości przekazania 48 rodzajów danych dziedzinowych (np.: danych o kwalifikacjach nauczyciela, danych o objęciu ucznia pomocą psychologiczno-pedagogiczną, danych o korzystaniu przez ucznia z pomocy materialnej), a w oprogramowaniu udostępnianym w tym celu w okresie październik-grudzień 2015 r. nadal brakowało możliwości przekazania sześciu rodzajów danych dziedzinowych (np. o wpisaniu nauczyciela na listę egzaminatorów).

W konsekwencji tego, a także wskutek niepełnego wywiązywania się z obowiązków sprawozdawczych przez podmioty zobowiązane do prowadzenia lokalnych baz danych, baza danych nowego SIO za lata szkolne 2012/2013-2015/2016 (do 11 grudnia 2015 r.) nie była kompletna oraz wiarygodna. Zgromadzone w niej dane obejmowały m.in. tylko od 28% do 78% ogółu dzieci faktycznie objętych wychowaniem przedszkolnym w tych latach oraz od 33% do 85% ogółu zatrudnionych nauczycieli.

Niekompletność danych w bazie danych nowego SIO spowodowała ograniczoną możliwość jego wykorzystania do wspierania realizacji zadań w obszarze oświaty (na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym). Do realizacji celów określonych w art. 1 pkt 1 ustawy o SIO nadal wykorzystywany jest głównie stary SIO, którego funkcjonowanie zostało przedłużone do 1 marca 2017 r. Z bazy nowego SIO wykorzystywano głównie RSPO (obejmujący dane identyfikacyjne szkół i placówek oświatowych, takie jak: dane teleadresowe, specyfika organizacyjna, informacje o organie prowadzącym, nazwisko i imię dyrektora szkoły) udostępniany publicznie na portalu internetowym nowego SIO i stanowiący źródło danych do udzielania informacji o strukturze jednostek oświatowych w układzie terytorialnym kraju (gmin, powiatów, województw).

Wskutek nieuzyskania kompletności danych w bazie danych nowego SIO pogorszyła się dostępność do danych oświatowych w dziedzinie warunków materialnych funkcjonowania szkół i placówek oświatowych, które nie mogą już być pozyskiwane z bazy danych starego SIO (bowiem od 2013 r. zaprzestano ich gromadzenia w tej bazie danych).

W systemie informatycznym nowego SIO nie uruchomiono w pełni wymaganych mechanizmów nadzoru Ministra Edukacji Narodowej nad bezpieczeństwem przekazywania i pozyskiwania danych w nowym SIO, co w ocenie Najwyższej Izby Kontroli osłabia ochronę danych osobowych gromadzonych w bazie danych nowego SIO.

W bazie danych starego SIO nie zapewniono pełnej poprawności danych służących podziałowi subwencji oświatowej dla jst na 2015 r. W 2015 r. Minister Edukacji Narodowej wystąpił do Ministra Finansów o zmniejszenie części oświatowej subwencji ogólnej z tytułu jej nieuzasadnionego zawyżenia wskutek błędów w bazie danych starego SIO w przypadku 97 jst (3,5%). Ponadto w grupie skontrolowanych jednostek NIK stwierdziła dwa przypadki błędów w szkolnych bazach danych starego SIO skutkujących odpowiednio zaniżeniem (o 19,6 tys. zł) i zawyżeniem (o 913,9 tys. zł) kwoty subwencji oświatowej na 2015 r. dla dwóch jst.

WNIOSKI POKONTROLNE

W celu usprawnienia funkcjonowania nowego SIO Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Edukacji Narodowej o:

- niezwłoczne zapewnienie oprogramowania do prowadzenia lokalnych baz danych umożliwiającego przekazywanie do bazy danych nowego SIO pełnego zakresu wymaganych danych sprawozdawczych;
- doprowadzenie do przekazania do bazy danych nowego SIO przez wszystkie zobowiązane podmioty pełnego zakresu wymaganych danych sprawozdawczych podlegających gromadzeniu w odniesieniu do roku szkolnego 2015/2016;
- niezwłoczne zapewnienie w systemie informatycznym nowego SIO działania wszystkich mechanizmów służących nadzorowi Ministra Edukacji Narodowej nad bezpieczeństwem przekazywania i pozyskiwania danych w nowym SIO.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, polegającego na dopuszczeniu do przekazywania danych do bazy danych nowego SIO przez osobę nieuprawnioną – w dwóch szkołach.

Zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia wykroczenia, polegającego na okresowym nieprzekazywaniu danych w bazie nowego SIO – w jednej szkole.

Organizacja pobytu uczniów w bursach i internatach szkolnych

Delegatura w Lublinie

P/15/082

CEL OGÓLNY

Ocena zapewnienia właściwej opieki uczniom przez bursy i internaty szkolne prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 24 jednostki, z tego siedem jst (cztery urzędy miast na prawach powiatu i trzy starostwa powiatowe) oraz 17 publicznych burs i internatów szkolnych prowadzonych przez te jst (w tym osiem burs i dziewięć internatów).

W trakcie kontroli przeprowadzono badania ankietowe, za pomocą elektronicznego kwestionariusza do wypełnienia on-line w przeglądarce internetowej, w 513 nieobjętych kontrolą bursach i internatach. Formularze wypełnionych ankiet zostały przesłane do NIK przez 331 z nich (64,5%).

PROBLEM

Działalność publicznych burs i internatów szkolnych ma na celu zapewnienie uczniom kształcącym się w szkołach poza miejscem stałego zamieszkania opieki i wychowania, pomocy w nauce oraz warunków do nauki i rozwijania zainteresowań. Ich specyfiką jest sprawowanie opieki całodobowej, tj. opieki w porze dziennej, podczas której wychowankowie część czasu spędzają w szkole oraz w porze nocnej, podczas której opiekę powinien sprawować, zatrudniony przez bursę lub szkołę z internatem, wychowawca – opiekun nocny. Podstawową zasadą działalności opiekuńczo-wychowawczej jest pełna współpraca z rodzicami wychowanka, szkołą, do której uczęszcza wychowanek oraz z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi, w tym poradniami specjalistycznymi. Okresową oceną sytuacji wychowanków w bursie zajmuje się tzw. zespół wychowawczy, w skład którego wchodzi dyrektor bursy lub upoważniona przez niego osoba, wychowawca grupy wychowawczej oraz pedagog lub psycholog czy inni specjaliści (w miarę potrzeb i możliwości). Szczególnie istotne jest zapewnienie ochrony wychowanków przed wszelkimi przejawami patologii. W ramach prowadzonej działalności opiekuńczo-wychowawczej wychowawcy są zobowiązani do kontrolowania i przeciwdziałania wszelkim przypadkom spożywania napojów alkoholowych, używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, używania, posiadania i rozprowadzania środków odurzających, kradzieży i zachowań agresywnych. Zapewnienie odpłatnego zakwaterowania, wyżywienia i opieki uczniom kształcącym się w szkołach poza miejscem stałego zamieszkania ma charakter usługi publicznej, świadczonej przez jednostki samorządu terytorialnego dla rodziców i uczniów szkół. Wspomaga rodziny w kształceniu dzieci, ułatwia powszechny dostęp do edukacji oraz wpływa na wyrównanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży.

SYNTEZA

Brak w powszechnie obowiązujących przepisach minimalnego standardu świadczonych usług i warunków pobytu w bursach i internatach utrudnia zorganizowanie w kraju jednolitego systemu opieki nad uczniami w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania. Powoduje to ograniczanie przez organy prowadzące środków finansowych na organizację i warunki lokalowe tych jednostek, ze szkodą dla działalności opiekuńczo-wychowawczej. W ocenie NIK, mimo że większość skontrolowanych burs i internatów prowadziła działania opiekuńczo-wychowawcze zgodnie z obowiązującymi przepisami, jednak nie były one skuteczne w zapewnieniu wychowankom bezpiecznej i zgodnej z ich potrzebami opieki o jednolitym minimalnym standardzie. W większości jednostek nie zagwarantowano efektywnej opieki w porze nocnej, ponieważ była ona sprawowana przez osoby nieposiadające kwalifikacji pedagogicznych lub przez jednego wychowawcę, w szczególności mającego pod opieką ponad stu wychowanków. Bursy były także niewystarczająco przygotowane do pracy z wychowankami posiadającymi orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, a w zakresie warunków lokalowych nieprzystosowane do przyjmowania młodzieży niepełnosprawnej ruchowo. W części z nich nie umożliwiono wychowankom pozostania w soboty i niedziele w przypadku zgłoszenia takiej potrzeby lub konieczności, a w jednej niewłaściwie zorganizowano opiekę nad wychowankami przewlekle chorymi (spośród siedmiu, w których byli tacy wychowankowie). Istotne nieprawidłowości w zakresie przestrzegania prawa wychowanków do bezpiecznej całodobowej opieki miały związek z zakwaterowaniem na terenie dwóch burs, w dniach nauki szkolnej, również osób niebędących wychowankami.

Wszystkie skontrolowane bursy i internaty podejmowały działania w celu eliminowania zjawisk patologii, zapewniały wykwalifikowaną kadrę pedagogiczną oraz prowadziły działalność opiekuńczo-wychowawczą we współpracy z rodzicami

i szkołami. Nie stwierdzono istotnych różnic w działalności opiekuńczo-wychowawczej bursy i internatu. Dyrektorzy szkół z internatami organizowali ich pracę, wybiórczo stosując przepisy dotyczące burs. Było to spowodowane nieokreśleniem w obowiązujących przepisach zadań internatów szkolnych w zakresie opieki i wychowania oraz warunków pobytu w nich uczniów. W badanym okresie właściwe kuratoria oświaty nie prowadziły nadzoru pedagogicznego w formie kontroli i ewaluacji w żadnym z dziewięciu skontrolowanych internatów.

Kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w 13 (76%) spośród 17 skontrolowanych burs i internatów w zakresie zapewniania wychowankom bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu, utrzymania obiektów budowlanych oraz przestrzegania przepisów ochrony przeciwpożarowej. Wynikały one z nierealizowania przez dyrektorów wymaganych prawem zadań oraz niewystarczającego finansowania przez jst. NIK negatywnie ocenia niezapewnienie przez jst środków finansowych na prace remontowo-inwestycyjne, niezbędne do wykonania zaleceń organów kontroli sanitarno-epidemiologicznej i ochrony przeciwpożarowej (po stwierdzeniu zagrożenia bezpieczeństwa wychowanków), skutkujące wieloletnimi opóźnieniami w wykonaniu tych zaleceń przez kierowników skontrolowanych jednostek.

Bursy i internaty ustalały liczbę miejsc zakwaterowania według różnych kryteriów, co było spowodowane brakiem norm prawnych określających sposób wyliczenia tych miejsc. Kontrola wykazała nieprawidłowości w 59% skontrolowanych burs i internatów w zakresie ustalania i dokonywania zwolnień z opłat za zakwaterowanie, sprawozdawczości budżetowej, prowadzenia rachunkowości i rozliczeń z tytułu podatku od towarów i usług. Wynikały one z zaniedbań kierowników jednostek, a także, zdaniem NIK, nierzetelnego nadzoru jst nad działalnością burs i internatów w zakresie gospodarowania finansami.

Bursy i internaty prowadzone przez skontrolowane jst zapewniały zakwaterowanie około 10% uczniów pobierających naukę poza miejscem stałego zamieszkania. Bursy i internaty prowadzone przez powiaty miały niższy, niż w miastach na prawach powiatu, poziom finansowania oraz ograniczone możliwości naboru uczniów, w związku z czym 20% miejsc zakwaterowania pozostawało niewykorzystanych przez wychowanków. Część skontrolowanych jst podejmowała działania w celu optymalizacji dostępności i wykorzystania miejsc zakwaterowania przez wychowanków oraz obniżenia kosztów utrzymania burs i internatów.

DOBRE PRAKTYKI

Dobrymi praktykami w zakresie opieki i wychowania stwierdzonymi w skontrolowanych jednostkach było: organizowanie opieki w porze nocnej przez co najmniej dwie osoby (w tym jednego wychowawcę) i jej zapewnienie w soboty i niedziele (jeżeli wychowankowie zgłaszali taką potrzebę), inicjowanie (za zgodą rodziców) współpracy ze szkołami w celu uzyskiwania informacji o ocenach, zachowaniu i frekwencji oraz uwzględnianie w organizacji pracy opieki nad wychowankami przewlekle chorymi i wymagającymi stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania.

WNIOSKI POKONTROLNE

- W celu podniesienia jakości pracy burs i internatów Minister Edukacji Narodowej powinien określić minimalne wymagania w zakresie opieki w tych jednostkach. W szczególności należy w nich uwzględnić zakres zadań opiekuńczych wynikających z rozkładu dnia i ze specyficznych potrzeb wychowanków oraz minimalny standard warunków mieszkaniowych. Wskazane jest opracowanie ich po przeprowadzeniu analizy funkcjonowania tych jednostek, we współpracy z Rzecznikiem Praw Dziecka. Zdaniem NIK, pomocne w tym zakresie mogą być rozwiązania wprowadzone dla młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych oraz specjalnych ośrodków wychowawczych, określone w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach.
- Zdaniem NIK, zasadne jest wprowadzenie obowiązku sprawowania opieki w porze nocnej przez dwóch wychowawców oraz określenie zasad sprawowania opieki w soboty i niedziele nad wychowankami, którzy zgłaszają konieczność pozostania w tych dniach.

DE LEGE FERENDA

- Minister Edukacji Narodowej powinien podjąć działania legislacyjne zmierzające do znowelizowania ustawy o systemie oświaty i unormowania w niej statusu prawnego internatów szkolnych. Zdaniem NIK, celowe jest uregulowanie zasad ich działania w sposób analogiczny do burs.

- Niezbędne jest także określenie przez Ministra jednolitych zasad ustalania liczby miejsc zakwaterowania w bursach i internatach w rozporządzeniu MEN w sprawie zasad działania placówek oraz w załącznikach do rozporządzenia MEN w sprawie ramowych statutów szkół.
- NIK zwróciła także uwagę na potrzebę podjęcia przez Ministra Edukacji Narodowej działań w celu:
  - zmiany zapisu w § 3 ust. 2 załącznika nr 8 do rozporządzenia MENiS w sprawie ramowych statutów placówek, dotyczącego uzyskiwania opinii rady rodziców przez radę pedagogiczną (ze względu na niezgodność z § 1 pkt 10 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2007 r. w sprawie rodzajów szkół i placówek, w których nie tworzy się rad rodziców);
  - zmiany zapisu w art. 43 ust. 1 pkt 30 lit. a ustawy o podatku od towarów i usług, dotyczącego zwolnienia od podatku usług zakwaterowania w bursach, świadczonych na rzecz uczniów i wychowanków szkół prowadzących te bursy – zgodnie z art. 2 pkt 2 i pkt 7 uso bursa jest równorzędnym w stosunku do szkoły typem placówki, a szkoła nie jest organem prowadzącym bursę (stosownie do art. 3 pkt 5 ustawy o systemie oświaty).

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Delegatura w Rzeszowie skierowała do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Sanoku zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia wykroczeń, polegających na nieprzeprowadzeniu w roku 2014 r. okresowej rocznej kontroli budynku Bursy Szkolnej w Sanoku i budynku gospodarczego Bursy oraz nieprowadzeniu książki obiektu budowlanego dla budynku gospodarczego, co stanowiło naruszenie obowiązków określonych odpowiednio w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a, art. 62 ust. 1 pkt 1, art. 64 ust. 1 oraz art. 93 pkt 8 i 9 prawa budowlanego. Delegatura w Poznaniu skierowała zawiadomienie do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Szamotułach o podejrzeniu popełnienia wykroczenia przez dyrektora ZS Nr 1 we Wronkach, polegającego na nieprzeprowadzeniu w 2014 r. kontroli okresowej stanu technicznego instalacji gazowej budynku internatu, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c prawa budowlanego.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Po zakończeniu kontroli, w związku z kontrolą w Bursie Szkolnej w Puławach, Delegatura NIK w Lublinie skierowała do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, polegające na zwolnieniu w 2014 i 2015 r. wszystkich wychowanków Bursy z opłat za zakwaterowanie, co stanowiło naruszenie § 63 ust. 8 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach (uchylony z dniem 1.09.2016 r.). Zawiadomienie dotyczyło naruszenia dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wspieranie uczniów uzdolnionych w województwie dolnośląskim

Delegatura we Wrocławiu

P/15/108

CEL OGÓLNY

Ocena skuteczności stosowanych rozwiązań organizacyjnych, form kształcenia uczniów oraz systemu obejmującego działania na rzecz rozwoju uczniów uzdolnionych na terenie Dolnego Śląska.

ZAKRES PODMIOTOWY

Siedem publicznych i niepublicznych szkół podstawowych oraz gimnazjów, Kuratorium Oświaty we Wrocławiu, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego.

PROBLEM

System edukacyjny, ze względu na swoją powszechność, winien stanowić naturalny mechanizm pozwalający identyfikować i wspierać rozwój uczniów o największym potencjale. W Polsce funkcjonuje tzw. selektywny model rozwiązań systemowych polityki edukacyjnej wobec uczniów zdolnych, zakładający specjalne rozwiązania dotyczące edukacji zindywidualizowanej. Kryteria oceny zdolności uczniów są zróżnicowane, jednak na ogół wiązane są z wysokim ilorazem inteligencji. Najczęściej stosowanymi kryteriami typowania uzdolnionych są osiągnięcia

ucznia – w nauce szkolnej, dziedzinach sportowych lub artystycznych, rzadziej natomiast wyniki diagnozy zdolności opartej o specjalistyczne narzędzia.

Podstawowym zadaniem procesu diagnostycznego w środowisku dzieci uzdolnionych powinno być wczesne zidentyfikowanie potencjału dziecka, szerokie ujęcie diagnozowanych zdolności, zestandaryzowany sposób pomiaru oraz wielowymiarowy pomiar. Zadanie wyłaniania uczniów uzdolnionych oraz ukierunkowanie ich dalszego rozwoju powierzone jest szkołom, a tym samym uzależnione jest przede wszystkim od inicjatyw z tego zakresu podejmowanych przez poszczególnych nauczycieli.

Rozwój i doskonalenie umiejętności poznawczych uczniów zależy od szeregu czynników psychologicznych i środowiskowych. Istotne jest zatem możliwie wczesne rozpoznawanie takich przypadków oraz zapewnienie wspomnianym uczniom indywidualnych: form i metod kształcenia, programów nauki przystosowanych do spersonalizowanych zdolności oraz toków nauki, pozwalających na ukończenie nauki w skróconym czasie i szybszy awans edukacyjny.

Czynnikiem wspierającym kształcenie jest również pomoc stypendialna promująca uczniów mających wybitne osiągnięcia w nauce lub sportowe. Z kolei brak odpowiedniej pomocy psychologiczno-pedagogicznej i odpowiedniego, zindywidualizowanego toku nauczania, prowadzi najczęściej do zaprzepaszczenia posiadanych talentów i umiejętności.

SYNTEZA

Wspieranie uczniów uzdolnionych w województwie dolnośląskim przebiegało w sposób, który nie gwarantował w pełni rzeczywistego rozwoju ich uzdolnień. Rozwiązania organizacyjne przyjęte w skontrolowanych szkołach mające pomagać w rozwoju uczniowskich talentów oraz formy kształcenia uczniów uzdolnionych nie były skuteczne. Tylko w połowie skontrolowanych szkół wypracowano i sformalizowano systemy typowania wybitnych uczniów. Nawet jeśli szkoły poprawnie wyłaniały uczniów uzdolnionych, to miały dalej problemy z ich wspieraniem.

Działania skontrolowanych szkół w zakresie form i metod nauczania skupiały się przede wszystkim na zapewnieniu warunków organizacyjnych kształcenia uczniów o przeciętnych zdolnościach lub uczniów mających problemy z przyswajaniem wiedzy, natomiast identyfikacja uczniów uzdolnionych ograniczyła się głównie do obserwacji pedagogicznej oraz analizy wyników kształcenia, związanej z klasyfikacją semestralną i roczną. W wielu szkołach zabrakło właściwie zorganizowanej pomocy psychologicznej dla uczniów uzdolnionych. Część problemów związanych z wyłonieniem grupy uczniów szczególnie uzdolnionych wiązała się z brakiem definicji zdolności i szczególnych uzdolnień w ustawie o systemie oświaty. Tylko w niektórych placówkach podjęto planową współpracę z rodzicami uczniów uzdolnionych. W żadnej ze skontrolowanych szkół nie skorzystano z możliwości organizacji specjalnych zajęć rozwijających uzdolnienia, z wyjątkiem prowadzenia ogólnodostępnych kół zainteresowań. Żadna kontrolowana szkoła nie zorganizowała też obozu naukowego.

W kontrolowanych placówkach indywidualnym programem nauki objęto zaledwie czterech, spośród 2234 uczniów. Indywidualnym tokiem nauki nie został zaś objęty żaden uczeń.

Szkoły w zasadzie nie ubiegały się o stypendia MEN. Wynikało to, w opinii NIK, z problemów z interpretacją nieprecyzyjnych przepisów. Stypendia fundowane przez samorządy lub rady rodziców dla uczniów uzdolnionych wypłacane były tylko w 37% szkół, w kwotach od 40 do 182 złotych, często w formie jednorazowej wypłaty w semestrze.

Samorząd Województwa Dolnośląskiego podejmował działania mające na celu rozwinięcie Dolnośląskiego Systemu Wspierania Uzdolnień, co wynikało z celów Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020. Jednak pomimo zdiagnozowania szeregu barier ograniczających wspieranie uzdolnionych uczniów dolnośląskich szkół, po upływie sześciu lat od ich identyfikacji, znaczna ich część istnieje nadal i wciąż nie została usunięta.

DOBRE PRAKTYKI

Jako przykład dobrych praktyk, można podać:

- W Szkole Podstawowej nr 93 we Wrocławiu realizowano „Program Współpracy z Rodzicami". Jego celem było opracowanie jednolitego, przyjaznego, integrującego i spójnego systemu współpracy szkoły z rodzicami oraz zwiększenie zaangażowania rodziców w realizację zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. Jako jeden z obszarów realizacji celów określono wspieranie rodziców w funkcji wychowawczej i opiekuńczej, w którym wyznaczono zadanie: dostarczanie rodzicom wiedzy dotyczącej rozwoju dziecka realizowane poprzez: organizowanie warsztatów w ramach Szkółki dla Rodziców, wydawanie Poradnika dla Rodziców, organizowanie spotkań ze specjalistami, udostępnianie rodzicom fachowej literatury z biblioteki szkolnej. W kontrolowanym okresie: przeprowadzano wśród rodziców uczniów zerówek i klas czwartych ankiety dotyczące zainteresowań ich dzieci, szkolny psycholog wygłosił dla

rodziców klas piątych wykład pt. „Efektywne metody uczenia – analiza wyników wpływających na proces uczenia się oraz postępy edukacyjne uczniów", a szkolny pedagog przybliżył rodzicom uczniów klas czwartych tematykę „Przygotowanie i motywowanie uczniów do samodzielnej pracy w domu", psycholog szkolny opracował poradnik dla rodziców nt. „Jak przyczynić się do pełnego rozwoju zainteresowań i zdolności swojego dziecka", rodzice wyrażali opinie na temat potrzeb dzieci realizowanych w ramach zajęć pozalekcyjnych.

- W Szkole Podstawowej nr 1 w Lubaniu: przy zapisie ucznia do klasy I rodzice wypełniali ankietę dotyczącą zaobserwowanych przez nich uzdolnień dziecka (pomagało to nauczycielom zaplanować rozwijanie tych uzdolnień podczas zajęć w ramach kół zainteresowań), rodzice uczniów klas III-IV mieli możliwość pisemnego wskazania predyspozycji, które najbardziej charakteryzowały ucznia w następujących obszarach: humanistycznym, matematycznym, informatycznym, przyrodniczym, sportowym, artystycznym i społecznym, a celem badania było zebranie informacji, służących prawidłowemu zaplanowaniu oferty kół zainteresowań oraz stworzeniu przez nauczycieli programów zgodnych z oczekiwaniami dzieci i ich rodziców, wyniki diagnoz opracowanych przez nauczycieli przedmiotów i pedagogów były prezentowane rodzicom podczas zebrań, w trakcie których otrzymywali oni informacje o preferowanych stylach uczenia się i wspierania uzdolnień ich dzieci (dotyczące: motywowania, zachęcania, wskazywania i kierowania do pozaszkolnych instytucji rozwijających dane uzdolnienia).

WNIOSKI POKONTROLNE

Do Ministra Edukacji Narodowej NIK wnioskowała o:

- rozważenie objęcia nadzorem pedagogicznym sprawowanym przez kuratorów oświaty konkursów, w tym o charakterze komercyjnym, organizowanych bez stosowania postanowień rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji oraz sposobu przeprowadzania konkursów, turniejów i olimpiad;
- rozważenie objęcia uczniów, którzy zrealizowali indywidualny program nauczania, uprawnieniami w systemie egzaminacyjnym na wzór tych, jakie przysługują laureatom i finalistom konkursów o zasięgu wojewódzkim i ponadwojewódzkim na podstawie art. 20d ustawy o systemie oświaty, bądź przyznania im innych przywilejów.

W wystąpieniach pokontrolnych Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała pod adresem:
Dolnośląskiego Kuratora Oświaty o:

- zapewnienie przeprowadzenia ewaluacji w szkołach wyłącznie przez osoby posiadające aktualne kwalifikacje w tym zakresie, stosownie do zapisów § 23 ust. 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie nadzoru pedagogicznego;
- zamieszczanie we wszystkich regulaminach organizowanych konkursów wykazu literatury obowiązującej uczestników oraz stanowiącej pomoc dla nauczyciela, zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie konkursów;
- przekazywanie regulaminów organizowanych konkursów do szkół, zgodnie z § 4 ust. 3 rozporządzenia w sprawie konkursów, tj. w terminie do dnia 30 września;
- wydawanie zaświadczeń dla laureatów i finalistów konkursów, zawierających uzyskany wynik, stosownie do § 5 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie konkursów;
- przeprowadzenie monitoringu zewnętrznego szkół w terminach wynikających z § 6 pkt 2 „Regulaminu akredytacji szkół Dolnego Śląska w obszarze wspierania uzdolnień".

Marszałka Województwa Dolnośląskiego o poinformowanie o efektach:

- działań podjętych w kierunku opracowania i przyjęcia formalnych podstaw funkcjonowania Dolnośląskiego Systemu Wspierania Uzdolnień;
- prac Kapituły Dolnośląskiej Rady Wspierania Uzdolnień nad zmianą kryteriów oceny wniosków stypendialnych składanych w ramach Programu Stypendialnego Dolny Śląsk.

Do dyrektorów szkół NIK wnioskowała m.in. o:

- rygorystyczne przestrzeganie zasad zatrudniania nauczycieli określonych w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli;
- podjęcie działań mających na celu zapewnienie uczniom szczególnie uzdolnionym opieki psychologiczno-pedagogicznej w formie zajęć rozwijających uzdolnienia;
- wykonywanie przez zatrudnionych w szkole pedagogów badań i działań diagnostycznych, w tym diagnozowanie indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych oraz możliwości psychofizycznych uczniów w celu wspierania ich

mocnych stron oraz pomocy rodzicom i nauczycielom w rozpoznawaniu ich indywidualnych możliwości, predyspozycji i uzdolnień uczniów;
- zapewnienie udziału w posiedzeniach komisji stypendialnych wyłącznie osób określonych w regulacjach wewnętrznych szkoły;
- rozważenie podjęcia działań mających na celu objęcie uczniów osiągających wysokie wyniki w nauce stypendiami i doprecyzowanie składu osobowego komisji stypendialnej.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Edukacji Narodowej o podjęcie inicjatywy legislacyjnej dotyczącej:
- Zmiany ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2016 r. poz.1943, ze zm.), poprzez:
  - podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie wątpliwości dotyczących katalogu podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie stypendium o którym mowa w art. 90i ust. 1 ustawy;
  - ustalenie jednolitych zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej zarówno dla szkół publicznych, jak i szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych (wniosek został zrealizowany);
  - rozważenie wprowadzenia definicji „zdolności" oraz „szczególnych uzdolnień";
  - rozważenie objęcia nadzorem pedagogicznym sprawowanym przez kuratorów oświaty konkursów, w tym o charakterze komercyjnym, organizowanych bez stosowania postanowień rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji oraz sposobu przeprowadzania konkursów, turniejów i olimpiad;
  - rozważenie objęcia uczniów, którzy zrealizowali Indywidualnym Program Nauki uprawnieniami w systemie egzaminacyjnym, na wzór tych, jakie przysługują laureatom i finalistom konkursów o zasięgu wojewódzkim i ponadwojewódzkim na podstawie art. 20d ustawy o systemie oświaty, bądź przyznania im innych przywilejów.
- Zmiany rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 19 grudnia 2001 r. w sprawie warunków i trybu udzielania zezwoleń na indywidualny program lub tok nauki oraz organizacji indywidualnego programu lub toku nauki, w zakresie dotyczącym:
  - § 7 ust. 1 przez wyeliminowanie przepisów wykraczających poza zakres delegacji prawodawczej, a dotyczących faktycznego związania dyrektora szkoły opiniami rady pedagogicznej i publicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej (wniosek został zrealizowany);
  - § 7 ust. 2 przez wyeliminowanie nieprzewidzianego w art. 66 ustawy o systemie oświaty wymogu pozytywnego zaopiniowania przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny nad szkołą wniosku o zezwolenie na ITN umożliwiający realizację w ciągu jednego roku szkolnego programu nauczania z zakresu więcej niż dwóch klas (wniosek został zrealizowany).

Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej oraz opieki nad dziećmi do lat trzech w województwie świętokrzyskim

Delegatura w Kielcach

P/16/069

CEL OGÓLNY

Dokonanie oceny, czy gminy w województwie świętokrzyskim zapewniają dostępność opieki przedszkolnej i opieki nad dziećmi do lat trzech.

ZAKRES PODMIOTOWY

Do kontroli wytypowano dziesięć gmin, w tym dwie gminy miejskie i po cztery gminy wiejskie i miejsko-wiejskie w województwie świętokrzyskim.

PROBLEM

W ostatnich latach występował niedostatek miejsc w przedszkolach i żłobkach (także dla dzieci niepełnosprawnych). Poprawa tej sytuacji miała nastąpić w związku z nowelizacją ustawy o systemie oświaty z dnia 13 czerwca 2013 r. zwanej powszechnie „ustawą przedszkolną". Obecnie miejsce w wychowaniu przedszkolnym jest zagwarantowane dla wszystkich 5-latków i tych 6-latków, które nie poszły do szkoły. Od września 2015 r. każde dziecko 4-letnie zyskało prawo do edukacji przedszkolnej. Gminy otrzymują środki z budżetu państwa na

upowszechnienie edukacji przedszkolnej, dążąc do zapewnienia miejsca w przedszkolu każdemu dziecku. Zakładanie i utrzymanie oraz nadzór nad funkcjonowaniem żłobków i innych form opieki nad dzieckiem do lat trzech także należy do zadań własnych gminy (w 2014 r. nastąpiła nowelizacja przepisów normujących ww. zagadnienia). Dofinansowanie działań na rzecz rozwoju infrastruktury opieki nad najmłodszymi dziećmi umożliwia także resortowy program MPiPS "Maluch".

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, objęte kontrolą gminy zapewniły w latach szkolnych 2013/2014-2015/2016 miejsca w placówkach wychowania przedszkolnego wszystkim dzieciom, których rodzice o to wnioskowali. W roku szkolnym 2016/2017 większość z tych gmin nie zapewniła miejsc w przedszkolu dla wszystkich zgłoszonych dzieci, co było spowodowane brakiem właściwego rozpoznania zapotrzebowania na opiekę przedszkolną oraz koniecznością zabezpieczenia miejsc w przedszkolach dodatkowej grupie dzieci sześcioletnich.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, dotyczące nierzetelnego nadzoru nad prawidłowością i przejrzystością procesu rekrutacji do placówek wychowania przedszkolnego, mogły negatywnie wpłynąć na zapewnienie miejsc w przedszkolach na rok szkolny 2016/2017.

Większość gmin nie ustaliła aktualnej sieci przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach, wymaganej art. 14a ust. 1 ustawy o systemie oświaty, co skutkowało m.in. brakiem możliwości podejmowania wymaganych działań przez kuratora oświaty, zobowiązanego od 2016 r. do kontroli zgodności sieci z przepisami oświatowymi.

Nadzór sprawowany przez organy wykonawcze siedmiu gmin nad realizacją zadania dotyczącego zapewnienia opieki przedszkolnej w aspekcie organizacyjnym, zapewnienia warunków bezpiecznej opieki i nauki oraz w wymiarze finansowym był niewystarczający. Tylko w jednej spośród zobowiązanych do tego sześciu gmin prowadzono rzetelny nadzór nad placówkami opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, a jedynie w dwóch gminach rzetelnie sporządzano sprawozdania rzeczowo-finansowe z zakresu realizacji ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

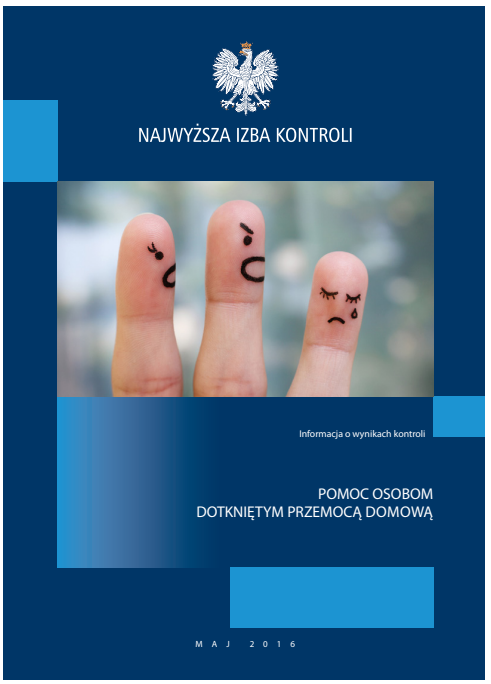
W gminach objętych kontrolą zapewniono środki finansowe na realizację wychowania przedszkolnego, a w połowie gmin uznano za celowe pełne finansowanie lub dotowanie form opieki nad dziećmi w wieku do lat 3.

WNIOSKI POKONTROLNE

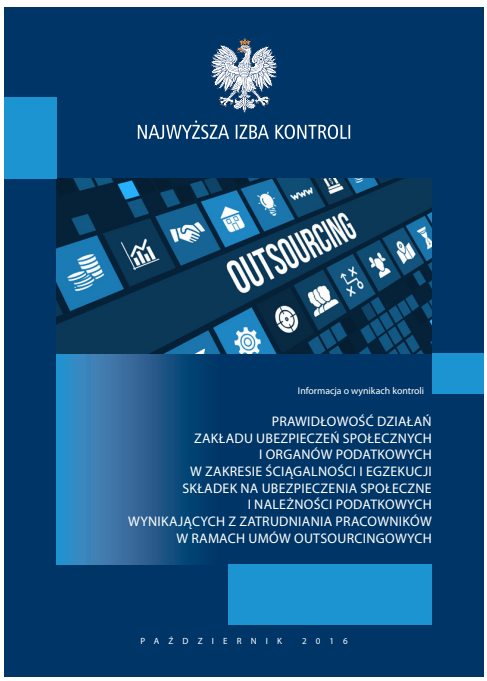
Najwyższa Izba Kontroli wskazała, że warunkami niezbędnymi do osiągnięcia w województwie świętokrzyskim wskaźników określonych w planach rządowych jest przemyślana polityka gmin w zakresie edukacji przedszkolnej oraz efektywne wykorzystanie finansowych i instytucjonalnych możliwości, które w największym stopniu wpływają na faktyczną dostępność, organizację i jakość opieki przedszkolnej oraz opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, w tym podjęcie działań m.in. przez:

- Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w celu wyeliminowania niejednolitej praktyki wojewodów w zakresie publikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał rad gmin, dotyczących ustalenia sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, uzupełnionej ewentualnie o inne formy wychowania przedszkolnego.
- Ministrów Edukacji Narodowej oraz Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, w celu wyeliminowania lub uregulowania zasad funkcjonowania oddziałów żłobkowych w strukturze organizacyjnej przedszkoli.
- Wojewodę świętokrzyskiego, w celu zapewnienia rzetelnej kontroli uchwał rad gmin, dotyczących ustalenia sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz ustalenia warunków pobierania opłat za świadczenia udzielane przez placówki wychowania przedszkolnego prowadzone przez gminy, pod względem zgodności z prawem.
- Świętokrzyskiego kuratora oświaty, w celu usprawnienia nadzoru nad działalnością organów gmin w zakresie racjonalnego kształtowania sieci publicznych szkół i przedszkoli.
- Organy gmin województwa świętokrzyskiego, w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości i poprawy dostępności opieki przedszkolnej oraz opieki nad dziećmi w wieku do lat 3.

Praca, zabezpieczenie społeczne, rodzina



Praca, zabezpieczenie społeczne, rodzina



9. Praca, zabezpieczenie społeczne, rodzina

W szczególnym zainteresowaniu Najwyższej Izby Kontroli leży prawidłowość działań administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb społeczeństwa, polityki rodzinnej i rozwiązywania problemów społecznych. Problematyka związana z opieką państwa nad rodziną, zapewnieniem opieki przedszkolnej czy Kartą Dużej Rodziny, uznana została za jedną z kluczowych, którą NIK uwzględniała w swoich kontrolach. W badaniach kontrolnych przeprowadzanych w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli podnosiła również takie kwestie społeczne jak pomoc osobom dotkniętym przemocą domową, czy aktywizacja zawodowa pracowników instytucji sektora oświaty zagrożonych utratą pracy. W obszarze badań kontrolnych znalazły się też problemy związane ze ściągalnością składek na ubezpieczenie społeczne i należności podatkowych pracowników w ramach umów outsourcingowych, wdrażaniem platformy komunikacyjnej z obszaru zabezpieczenia społecznego Emp@tia czy warunkami zatrudniania cudzoziemców. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, organy administracji publicznej na ogół prawidłowo wykonywały ustawowe obowiązki świadcząc doraźną pomoc osobom potrzebującym instytucjonalnego wsparcia.

W 2016 r. NIK zakończyła kontrolę, w wyniku której możliwa była ocena *Skuteczności działań organów i urzędów administracji publicznej w zakresie udzielania pomocy osobom doświadczającym przemocy domowej*. Ustalenia tej kontroli wykazały, że wprawdzie liczba ujawnianych przypadków przemocy wzrasta, jednak w dalszym ciągu 3/4 osób doświadczających przemocy nie zwraca się o pomoc. Jednocześnie gminy mają problem z diagnozowaniem tego zjawiska na własnym terenie, a w związku z tym nie posiadają wystarczających możliwości wczesnego rozpoznawania przemocy oraz identyfikacji środowisk zagrożonych tym zjawiskiem. Dalszej poprawy wymaga także skuteczność działań zespołów interdyscyplinarnych mających na celu doprowadzenie do ustania przemocy. Obowiązująca procedura Niebieskiej Karty stanowi sztywne połączenie działań interwencyjnych i pomocy długofalowej, choć mają one różne cele i wymagają zastosowania innych narzędzi. Zdaniem NIK powinna nastąpić zmiana podejścia do procedury, poprzez jej uelastycznienie i wprowadzenie etapowości, umożliwiającej zastosowanie różnych ścieżek postępowania w zależności od indywidualnych potrzeb. Po pierwszym etapie – interwencyjnym, w przypadkach tego wymagających, powinna być podejmowana decyzja o przejściu do etapu pomocowego, a w przypadkach niewystępowania przemocy – zakończenie działań.

Ponadto, zdaniem NIK, powinna nastąpić zmiana środka ciężkości procedury NK, poprzez nakierowanie działań zarówno na sprawców przemocy, jak i osoby krzywdzone. W obecnie obowiązujących przepisach sprawca przemocy pozostaje w praktyce niewidoczny dla systemu. Wprawdzie Niebieska Karta uwzględnia formalnie jego istnienie, ale poza zachęcaniem i perswazją nie posiada narzędzi umożliwiających zobowiązanie sprawcy do jakiegokolwiek działania. W opinii NIK istnieje pilna potrzeba zwiększenia uprawnień zespołów interdyscyplinarnych do działań wobec sprawców w celu istotnego zwiększenia liczby sprawców przemocy objętych oddziaływaniami korekcyjno-edukacyjnymi. Obecnie jedynie 9,7% sprawców w skali kraju uczestniczy w takich programach, a z ustaleń kontroli wynika, że tylko połowa je kończy. Tymczasem oddziaływania takie są jednym ze skuteczniejszych sposobów wpływających na zmianę zachowań przez osoby stosujące przemoc domową.

Ustalenia kontroli wskazały na potrzebę przeprowadzenia przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – we współpracy z ekspertami – kompleksowej analizy obowiązującego stanu prawnego z punktu widzenia skuteczności pomocy osobom doświadczającym przemocy domowej, której wyniki mogłyby być pomocne do zaproponowania odpowiednich zmian w obowiązujących przepisach.

Kontrolę *Prawidłowości działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i organów podatkowych w zakresie ściągalności i egzekucji składek na ubezpieczenia społeczne i należności podatkowych wynikających z zatrudniania pracowników w ramach umów outsourcingowych* NIK przeprowadziła na zlecenie sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Kontrola wykazała, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych i organy podatkowe nie były przygotowane, aby skutecznie reagować na brak należnych wpływów z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i podatków od pracowników przejmowanych przez spółki, mające status tzw. agencji zatrudnienia.

Ustalenia kontroli stanowiły podstawę do sformułowania, adresowanych do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, wniosków o podjęcie inicjatywy zmiany przepisów prawa. Przyjęte przez ustawodawcę ułatwienia dla przedsiębiorców, którzy zawarli umowy z podmiotami oferującymi usługi z zakresu tzw. outsourcingu pracowniczego, a także podobne rozwiązania wprowadzone przez Ministra Finansów, łagodzą jedynie skutki zawarcia tych umów, natomiast nie rozwiązują w sposób zasadniczy tego problemu. Zdaniem NIK, zwiększeniu ochrony osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu, mogłoby służyć m.in. wprowadzenie do przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych regulacji nakładających na przedsiębiorców

obowiązek informowania ZUS przy rejestrowaniu po raz pierwszy osoby podlegającej ubezpieczeniu społecznemu, a zatrudnianej w trybie wynikającym z zawartej między przedsiębiorcami umowy biznesowej o sytuacji prawnej zatrudnianych pracowników. NIK wskazała również na zasadność nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, wprowadzającej narzędzie przeciwdziałające występowaniu zagrożenia dla pracowników zatrudnianych przez tego rodzaju podmioty, w przypadku ich niewypłacalności lub celowego niewywiązywania się przez przedsiębiorcę z obowiązku opłacania należnych składek na ubezpieczenie społeczne.

NIK oceniła również *Realizację i wdrażanie Projektu Emp@tia – platformy komunikacyjnej obszaru zabezpieczenia społecznego.* W założeniach Projekt Emp@tia miał stanowić centralny system, który łącząc wiele baz danych miał umożliwiać przepływ informacji między ośrodkami pomocy społecznej, urzędami pracy, ZUS-em i innymi urzędami, zajmującymi się pomocą społeczną. Na bieżąco miał dostarczać pracownikom socjalnym dane o zatrudnieniu ich klientów, świadczeniach rodzinnych, funduszu alimentacyjnym, stopniu niepełnosprawności itp. Z kolei dzięki portalowi internetowemu obywatele potrzebujący pomocy mieli mieć możliwość skorzystania ze zdalnego załatwiania spraw urzędowych. Ustalenia kontroli NIK wskazują, że Projekt Emp@tia, choć realizowany terminowo i zgodnie z wyznacznikami, nie przyczynił się istotnie do usprawnienia i poprawy efektywności realizacji zadań w obszarze zabezpieczenia społecznego. Nie poprawił też znacząco warunków pracy urzędników, którzy w wielu przypadkach nie mogli nawet wykorzystywać zakupionych urządzeń, ani w widocznym stopniu nie ułatwił obywatelom dostępu do urzędów.

NIK skontrolowała również przygotowanie i wdrożenie ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny i kart lokalnych oraz dokonała oceny przydatności tych instrumentów we wspieraniu rodzin wielodzietnych. W ramach kontroli *Karty Dużej Rodziny jako elementu polityki rodzinnej państwa* skontrolowano Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej i 18 gmin miejskich. Zarówno wyniki badań ankietowych przeprowadzonych przez NIK, jak i sondażu ogólnopolskiego wykazały, że wprowadzenie Karty Dużej Rodziny jest przez beneficjentów generalnie oceniane pozytywnie. Rodziny z zadowoleniem przyjęły przede wszystkim samą ideę wprowadzenia adresowanego do nich programu. Jednocześnie, w ocenie rodzin wielodzietnych, cele przyświecające ich wprowadzeniu, są realizowane w niewielkim stopniu. Wynika to przede wszystkim z faktu, że w wymiarze finansowym poziom uzyskanego wsparcia okazał się niski. Skuteczność programu, biorąc pod uwagę założone cele, ze względu na zakres i skalę dostępnych usług i zniżek jest ograniczona.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Warunki zatrudniania i wykonywania pracy przez cudzoziemców na terenie województwa podkarpackiego (I/15/005/LRZ)*
2. *Realizacja przez gminy wybranych zadań z zakresu pomocy społecznej (I/15/006/LLU)*
3. *Świadczenie pomocy osobom starszym przez gminy i powiaty (P/15/044/KPS)*
4. *Karta Dużej Rodziny jako element polityki rodzinnej państwa (P/15/045/KPS)*
5. *Pomoc osobom dotkniętym przemocą domową (P/15/046/KPS)*
6. *Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej w województwie podlaskim (P/15/064/LBI)*
7. *Realizacja i wdrażanie Projektu Emp@tia – platforma komunikacyjna obszaru zabezpieczenia społecznego (P/15/093/LOP)*
8. *Prawidłowość działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i organów podatkowych w zakresie ściągalności i egzekucji składek na ubezpieczenia społeczne i należności podatkowych wynikających z zatrudniania pracowników w ramach umów outsourcingowych (P/15/111/KPS)*
9. *Efekty realizacji programów aktywizacji zawodowej pracowników instytucji sektora oświaty zwalnianych lub zagrożonych utratą pracy (P/16/075/LLU)*

Warunki zatrudniania i wykonywania pracy przez cudzoziemców na terenie województwa podkarpackiego

Delegatura w Rzeszowie

I/15/005

CEL OGÓLNY

Ocena systemu zatrudniania i wykonywania pracy przez cudzoziemców, przestrzegania przepisów i wewnętrznych procedur w zakresie wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemcom.

ZAKRES PODMIOTOWY

Podkarpacki Urząd Wojewódzki, Placówka Straży Granicznej w Rzeszowie-Jasionce, Placówka Straży Granicznej w Sanoku, Powiatowy Urząd Pracy w Rzeszowie, Powiatowy Urząd Pracy w Przemyślu.

PROBLEM

Od kilku lat rośnie liczba cudzoziemców poszukujących zatrudnienia w Polsce, a dostępne informacje wskazują na poważne nieprawidłowości w tym obszarze. W 2014 r. łączna liczba zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi wyniosła 387 398. Stanowiło to wzrost o 64%, w porównaniu do roku 2013, w którym zarejestrowanych zostało 235 616 oświadczeń. W 2014 r. wojewodowie wydali ogółem lub przedłużyli 43 663 zezwolenia na wykonywanie pracy przez cudzoziemców na terytorium RP, co stanowiło wzrost o 12% w stosunku do roku poprzedniego, w którym wydano 39 078 zezwoleń.

Środowisko polskich przedsiębiorców wielokrotnie podnosiło w publicznych dyskusjach potrzebę zatrudnienia obcokrajowców dla rozwoju polskiej gospodarki. Z drugiej jednak strony zagwarantowane powinny być interesy krajów członków strefy Schengen, poprzez zapobieganie wyłudzania prawa wjazdu na teren UE w celach innych niż wykonywanie pracy na warunkach określonych w zezwoleniu, lub deklarowanych w oświadczeniu o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi.

Wprowadzanie stopniowych ułatwień w dostępie do polskiego rynku pracy, w tym zwłaszcza pilotażowego uproszczonego systemu umożliwiającego krótkotrwałe zatrudnienie pracowników bez konieczności uzyskiwania przez nich zezwolenia na pracę, miało istotne znaczenie dla kreowania podaży pracowników na krajowym rynku pracy. Stało się jednocześnie polem poważnych nadużyć ze strony podmiotów, które w sposób fikcyjny ubiegały się o pozyskiwanie potrzebnych pracowników.

Izba skontrolowała warunki zatrudniania i wykonywania pracy przez cudzoziemców, w zakresie obowiązujących zasad ubiegania się o zezwolenia na pracę i sposobu realizacji postanowień zawartych w wydanych zezwoleniach na pracę oraz realizację deklarowanych warunków określonych w składanych oświadczeniach.

SYNTEZA

NIK skontrolowała warunki zatrudniania i wykonywania pracy przez cudzoziemców, w zakresie obowiązujących zasad ubiegania się o zezwolenia na pracę i sposobu realizacji postanowień zawartych w wydanych zezwoleniach na pracę oraz realizację deklarowanych warunków określonych w składanych oświadczeniach. Warunki zatrudnienia w rozumieniu Kodeksu Pracy były przedmiotem kontroli Państwowej Inspekcji Pracy.

Wojewoda, placówki Straży Granicznej oraz skontrolowane Powiatowe Urzędy Pracy na ogół prawidłowo realizowały zadania związane z zatrudnianiem cudzoziemców, określone w stosownych przepisach prawnych. Działania tych pomiotów nie składały się jednak na system pozwalający skutecznie weryfikować wnioski o wydanie zgody na zatrudnienie cudzoziemca i oświadczenia pracodawców o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi.

Główną przyczyną takiego stanu rzeczy były regulacje prawne, ograniczające kompetencje tych instytucji do kontrolowania i monitorowania procesu zatrudniania cudzoziemców. W efekcie prawne możliwości pozyskiwania pracowników spoza granic Polski nagminnie wykorzystywane były do wyłudzania wiz i umożliwiania cudzoziemcom przyjazdu do strefy Schengen w celach innych niż deklarowane podjęcie pracy w Polsce. Tym samym obecny system działa na szkodę zarówno interesów gospodarczych Polski (ochrona polskiego rynku pracy), jak i Unii Europejskiej.

Szczegółowa kontrola 1478 zezwoleń lub oświadczeń wydanych dla 10 podmiotów, które wystąpiły o zatrudnienie największej liczby cudzoziemców wykazała, że aż 83% cudzoziemców, którzy przekroczyli granicę RP na podstawie tych zezwoleń lub oświadczeń – w ogóle nie podjęło legalnego zatrudnienia.

Straż Graniczna nie mogła skutecznie realizować kontroli zatrudnienia oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców, ponieważ nie dysponowała wystarczającymi danymi o zatrudnieniu cudzoziemców.

U skontrolowanych przez Państwową Inspekcję Pracy wytypowanych przez NIK pracodawców zatrudniających cudzoziemców, stwierdzono przypadki naruszenia praw pracowniczych, polegających m.in. na: zawieraniu umów cywilno-prawnych zamiast umów o pracę, zaniżaniu wynagrodzeń, niewypłacaniu ekwiwalentu za niewykorzystany urlop, zatrudnianiu bez zaświadczeń lekarskich i szkoleń bhp.

WNIOSKI POKONTROLNE

Zdaniem NIK, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej powinien:

- rozważyć zmianę systemu zatrudniania cudzoziemców w kierunku wprowadzenia dla pracodawcy obowiązku niezwłocznego informowania właściwego organu o niepodjęciu pracy przez cudzoziemca, rozpoczęciu pracy i zakończeniu zatrudnienia cudzoziemca, czyli ustaniu przyczyny, dla której otrzymał on wizę i zezwolenie na pracę w Polsce. Umożliwiłoby to uzyskanie informacji niezbędnych dla prawidłowej realizacji przez właściwe organy zadań związanych z zatrudnieniem cudzoziemców, w tym do podejmowania decyzji o anulowaniu wizy;
- podjąć działania w celu wprowadzenia możliwości weryfikacji przez organ państwowy, czy podmiot ubiegający się o zatrudnienie cudzoziemca ma rzeczywiście możliwość zatrudnienia danej liczby pracowników, o którą wnioskuje. W celu zapobieżenia nadużyciom i dla ochrony krajowego rynku pracy zasadne jest wprowadzenie weryfikacji kwalifikacji zawodowych cudzoziemców przy wydawaniu zezwoleń;
- opracować rozwiązania pozwalające poszczególnym organom państwa na uzyskanie informacji, czy dany podmiot ubiegający się o zatrudnienie cudzoziemca składał wnioski na terenie innych województw oraz do innych PUP, a także czy zostały wobec niego wydane orzeczenia uniemożliwiające wydanie kolejnych zezwoleń;
- podjąć działania w celu wprowadzenia skutecznych mechanizmów współpracy wojewody, Straży Granicznej, PUP a także PIP, zwłaszcza w zakresie przekazywania informacji o wydanych zezwoleniach i zarejestrowanych oświadczeniach oraz o podjęciu i ustaniu zatrudnienia cudzoziemca.

W przesłanym do Wojewody Podkarpackiego wystąpieniu pokontrolnym NIK wnioskowała o:

- podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania przypadków wydawania zezwoleń na pracę typu A dla cudzoziemców, dla których podmiotem powierzającym (wnioskodawcą) są agencje zatrudnienia, zaś z dokumentów przedłożonych do wniosku wynika, iż podmiot powierzający (agencja zatrudnienia) nie zamierza zatrudnić cudzoziemca;
- podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania przypadków wydawania zezwoleń na pracę typu A dla cudzoziemców, dla których podmiotem powierzającym (wnioskodawcą) są agencje zatrudnienia, dotyczących pracy cudzoziemców w charakterze pracowników tymczasowych, bez określenia pracodawcy użytkownika.

W przesłanym do Powiatowego Urzędu Pracy w Rzeszowie wystąpieniu pokontrolnym NIK skierowała wniosek o zapewnienie dokumentowania – w związku z rejestracją w Urzędzie oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi – faktu zapoznania się z pouczeniem dla podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi.

Realizacja przez gminy wybranych zadań z zakresu pomocy społecznej

Delegatura w Lublinie

I/15/006

CEL OGÓLNY

Ocena realizacji przez gminy zadań w zakresie przyznawania i wypłacania świadczeń alimentacyjnych i zasiłków okresowych oraz wykorzystania dotacji z budżetu państwa udzielonych na ten cel.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w siedmiu ośrodkach pomocy społecznej w: Kamieniu, Ludwinie, Milanowie, Rudniku, Siedliszczu, Sułowie i Wyrykach.

PROBLEM

Na zadania w zakresie pomocy społecznej realizowane przez jst w 2014 r. z budżetu państwa w ramach części 85/06 – województwo lubelskie przeznaczono 922 010,9 tys. zł, a w I półroczu 2015 r. – 455 955,1 tys. zł, co stanowiło odpowiednio: 46,7% i 48,9% wydatków części 85/06. W 2014 r. realizowano wypłaty 260 120 świadczeń z funduszu alimentacyjnego na kwotę 100 108,8 tys. zł, a w I półroczu 2015 r. na kwotę 50 123,1 tys. zł. Egzekucja świadczeń alimentacyjnych jest nieskuteczna. Na koniec 2013 r. zaległości z tego tytułu wyniosły 416 882 tys. zł, w 2014 r. wzrosły o 22,5% (do kwoty 510 790,4 tys. zł), a w I półroczu 2015 r. – wzrosły o 7,8% (do kwoty 550 827,5 tys. zł). Dotacje na zasiłki okresowe wyniosły w 2014 r. 55 353,4 tys. zł, a w I półroczu 2015 r. 29 323,5 tys. zł. Wypłacano je głównie z powodu bezrobocia (ponad 80% zasiłków), a ponadto z powodu długotrwałej choroby i innych sytuacji życiowych. Zasady udzielania pomocy społecznej przez ośrodki pomocy społecznej zostały uregulowane w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Zasady pomocy państwa osobom uprawnionym do alimentów, warunki nabywania prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów, zasady i tryb postępowania w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń, zasady ich finansowania oraz działania podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych określone zostały w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

SYNTEZA

W wyniku kontroli NIK, pozytywnie oceniono przyznawanie i wypłatę zasiłków okresowych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości w pięciu ośrodkach pomocy społecznej (z siedmiu objętych kontrolą). Nieprawidłowości te polegały w szczególności na ustaleniu dochodu wnioskodawcy na podstawie niewłaściwych dokumentów lub w nieprawidłowej kwocie oraz wypłacie zasiłków przed uprawomocnieniem się decyzji w sprawie ich przyznania, co było niezgodne z art. 130 § 1 i 2 kpa. W dwóch jednostkach nie podjęto działań w celu egzekucji wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego, tj. nie skierowano do organu egzekucyjnego wniosków o wszczęcie postępowania egzekucyjnego lub o przyłączenie się do takiego postępowania, po wydaniu decyzji o przyznaniu świadczeń z funduszu alimentacyjnego na okres świadczeniowy od 1 października 2015 r. do 30 września 2016 r., co było niezgodne z art. 27 ust. 3, 3a i 8 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Kontrolowane jednostki dopełniły obowiązku przekazywania danych o zadłużeniu do biura informacji gospodarczej, ale w przypadku jednego ośrodka pomocy społecznej wykazane dane o zadłużeniu siedmiu dłużników były niezgodne z ewidencją księgową. Dotacje z budżetu państwa na realizację kontrolowanych zadań zostały wykorzystane prawidłowo.

WNIOSKI POKONTROLNE

W wyniku ustaleń kontroli NIK wnioskowała o:

- ustalanie uprawnień do świadczeń na podstawie dokumentów określonych w przepisach ustawy o pomocy społecznej i rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania, sposobu ustalania dochodu oraz wzorów wniosku, zaświadczeń i oświadczeń o ustalenie prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego;
- kierowanie do organu egzekucyjnego wniosków o wszczęcie lub o przyłączenie się do postępowania egzekucyjnego, zgodnie z art. 27 ust. 3, 3a i 8 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów;
- przekazywanie do organów właściwych dłużnika wniosków o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego niezwłocznie po wydaniu decyzji w sprawie przyznania świadczeń, stosownie do art. 12 § 1 kpa w związku z art. 25 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów;
- wypłacanie zasiłków okresowych po uprawomocnieniu się decyzji;
- odprowadzanie dochodów uzyskanych od dłużników alimentacyjnych na rachunek budżetu gminy w terminach umożliwiających gminie ich przekazanie do Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego zgodnie z art. 255 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Świadczenie pomocy osobom starszym przez gminy i powiaty

Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

P/15/044

CEL OGÓLNY

Ocena zapewniania przez jednostki samorządu terytorialnego dostępu do usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, a także pobytu w domach pomocy społecznej na poziomie obowiązujących standardów usług.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola przeprowadzona została w siedmiu powiatowych centrach pomocy rodzinie i jednym starostwie powiatowym prowadzących ponadgminne DPS, w sześciu gminnych i miejskich ośrodkach pomocy społecznej (ośrodkach pomocy rodzinie) i 13 DPS, pod względem legalności, gospodarności i rzetelności. Ponadto zasięgnięto informacji w 44 jednostkach nieobjętych kontrolą w zakresie świadczeń pomocy osobom starszym.

PROBLEM

W Polsce występują charakterystyczne dla krajów europejskich zmiany w strukturze demograficznej. W 2035 r. udział osób w wieku poprodukcyjnym wzrośnie do 27%. Przewiduje się, że w 2030 r. ponad 53% gospodarstw będzie prowadzonych przez osoby w wieku co najmniej 65 lat.

Osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby wymaga pomocy innych osób, a jest tej pomocy pozbawiona, przysługuje świadczenie w formie usług opiekuńczych, wspierających tę osobę w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiece higienicznej, zaleconej pielęgnacji i – w miarę możliwości – utrzymywaniu kontaktu z otoczeniem. Gdy nie ma możliwości świadczenia tych usług w miejscu zamieszkania, osoba wymagająca pomocy innych osób może korzystać z całodobowej opieki w rodzinnym domu pomocy, prowadzonym przez osobę fizyczną lub organizację pożytku publicznego. Formą pomocy, przygotowującą pod opieką specjalistów osoby tam przebywające do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce opieki całodobowej, są też mieszkania chronione. Osobie wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogącej samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, której nie można zapewnić pomocy w postaci usług opiekuńczych, przysługuje prawo pobytu w domu pomocy społecznej. W Polsce w takich placówkach przebywa około 0,7% osób starszych. W krajach skandynawskich wskaźnik ten jest wyższy: w Szwecji – 7,2%, Norwegii – około 5%, a w Finlandii – 3,7%. Wydatki na opiekę socjalną nad osobami starszymi w Polsce (0,25% PKB) są niższe niż w innych państwach Unii Europejskiej.

Sejm RP uchwalił w 2015 r. ustawę o osobach starszych. W uzasadnieniu do ustawy podano, że Polska należy do nielicznych krajów europejskich, w którym nie ukształtowano systemu monitorowania sytuacji życiowej populacji osób starszych, uwzględniającego aspekty społeczne, ekonomiczne i zdrowotne.

SYNTEZA

Z ustaleń kontroli wynika, że jednostki samorządu terytorialnego umożliwiły osobom starszym korzystanie z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, a także kierowały je do domów pomocy społecznej, w których usługi bytowe, opiekuńcze i wspomagające świadczone były na poziomie określonym w obowiązujących standardach. Prawo do korzystania z usług opiekuńczych uzyskały prawie wszystkie osoby, które o to wystąpiły, natomiast miejsca w domach pomocy społecznej przyznano około 90% ubiegającym się o nie osób. Samorządy nie tworzyły jednak własnych systemów pomocy, alternatywnych wobec domów pomocy społecznej, jakkolwiek ustawa o pomocy społecznej przewiduje możliwość powoływania dla tych celów zróżnicowanych form organizacyjnych: środowiskowych domów samopomocy, mieszkań chronionych, rodzinnych domów pomocy, domów dziennego pobytu. Gminy z tej możliwości korzystały w niewielkim zakresie. W opiece środowiskowej, w miejscu zamieszkania, preferowano głównie wsparcie w formie usług opiekuńczych. W latach 2011-2014 liczba osób korzystających z tych usług pozostawała w gminach objętych kontrolą na względnie stałym poziomie, natomiast skierowanych do stacjonarnych placówek opieki całodobowej wzrosła o prawie 40% (w skali kraju było to 25,2%).

Systemy wsparcia osób starszych powinny być budowane na podstawie diagnozy lokalnej sytuacji, a narzędziem do kształtowania polityki gmin wobec tej grupy osób są strategie rozwiązywania problemów społecznych. Narzędzie to nie było jednak dobrze wykorzystywane w praktyce. Zamierzenia zapisane w strategiach miały zazwyczaj charakter hasłowy (deklaratywny). Nie określano ram finansowych planowanych działań, nie ustalano systemów wskaźników, umożliwiających ocenę postępów w realizacji przyjętych długofalowych założeń. Wskazywano wprawdzie jednostki (osoby) odpowiedzialne za koordynację, nie określając jednocześnie sposobu, w jaki mają być wykonywane te czynności, a także kto i w jakim terminie ma dokonywać ewaluacji.

Konsekwencją niewielkiego korzystania przez gminy z form opieki innych niż usługi opiekuńcze są rosnące w szybkim tempie wydatki związane z pobytem w domach pomocy społecznej osób tam skierowanych. W latach 2011-2014 wydatki gmin z tego tytułu wzrosły w Polsce z 680 mln zł do ponad 1035 mln zł, czyli o 52%. Są one w niewielkim stopniu pokrywane z wpłat mieszkańców lub członków ich rodzin. W 2014 r. wydatki w objętych kontrolą ośrodkach pomocy społecznej wyniosły przeciętnie 16,3 tys. zł na osobę. Dla korzystających z usług opiekuńczych, wyniosły one natomiast 4,2 tys. zł, były więc czterokrotnie niższe. Nie motywowało to jednak gmin do budowy własnych systemów usług opiekuńczych, zwłaszcza że najczęstszym kryterium wyboru podmiotu świadczącego te usługi była cena, co mogło mieć wpływ na ich jakość.

NIK zwróciła uwagę, że część osób kwalifikujących się do pobytu w domach pomocy społecznej przebywała w zakładach opiekuńczo-leczniczych głównie z uwagi na odmienne zasady odpłatności. Skala tego zjawiska jest trudna do oszacowania – może wynosić w poszczególnych zakładach opiekuńczo-leczniczych od 20% do nawet 80%. Nierówność w ponoszeniu przez członków rodzin ciężarów finansowych w obu tych formach opieki nie znajduje uzasadnienia. Na członkach rodziny osoby umieszczonej w domu pomocy społecznej ciąży obowiązek alimentacyjny (wnoszenia opłaty), natomiast w wypadku osoby przyjętej do zakładu opiekuńczo-leczniczego obowiązek ten nie występuje. Członkowie rodziny są więc zainteresowani umieszczeniem niesamodzielnej osoby starszej w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, podobnie jak gminy, ponieważ nie muszą one ponosić wydatków związanych z pobytem osoby starszej w domu pomocy społecznej. W wyniku ujednolicenia zasad odpłatności może się okazać, że zapotrzebowanie na miejsca w domach pomocy społecznej jest zdecydowanie większe niż obecnie, a ich liczba niewystarczająca.

Władze powiatów odpowiedzialnych za rozwój sieci ponadgminnych domów pomocy społecznej w zasadzie nie realizowały tego zadania, a jedynie administrowały, głównie ze względu na ograniczone możliwości finansowe, siecią placówek już istniejących. W latach 2011-2014 w Polsce przybyło około 500 nowych miejsc w domach pomocy społecznej. Równocześnie zwiększyła się liczba wolnych miejsc w części istniejących DPS, przeznaczonych dla osób starszych i przewlekle somatycznie chorych. Wolne miejsca i deficyt wynikający z niewystarczającej dotacji przekazywanej przez wojewodów na sfinansowanie pobytu w domach pomocy społecznej osób skierowanych przed 1 stycznia 2004 r., były przyczynami trudności z utrzymaniem tych placówek.

Zdaniem NIK dalszy rozwój organizacyjnych form pomocy osobom starszym wymaga konsekwentnego uwzględniania przez gminy w strategiach rozwiązywania problemów społecznych możliwości tworzenia pełnego katalogu tych form pomocy, w dostosowaniu do lokalnych potrzeb, ze wskazaniem przewidywanego okresu ich powstania i źródeł finansowania. Ustawa o osobach starszych, która weszła w życie 1 stycznia 2016 r., określa zakres monitorowania i przedstawiania informacji o sytuacji osób starszych, krąg podmiotów uczestniczących w realizacji tego zadania i źródła jego finansowania. Zdaniem NIK, ze względu na szeroki zakres monitorowania działań podejmowanych przez organy państwa i organizacje zaangażowane w kształtowanie sytuacji osób starszych, wnioski NIK wynikające z kontroli są zbieżne z intencjami ustawodawcy, przykładającego dużą wagę do poprawy sytuacji seniorów w Polsce. NIK dostrzega w tym kontekście przyjęcie programu wieloletniego Senior-Wigor, który w okresie najbliższych pięciu lat ma wspierać seniorów nieaktywnych zawodowo w wieku 60+, przez udzielanie samorządom lokalnym finansowej pomocy w budowaniu infrastruktury Dziennych Domów Senior-Wigor.

DOBRE PRAKTYKI

- W Kielcach system usług adresowanych do osób starszych, mieszkańców miasta, zorganizowany jest w sposób umożliwiający seniorom prowadzenie w miarę możliwości samodzielnego i aktywnego życia. Funkcjonują w jego ramach kluby seniora. W różnych dzielnicach miasta działa 11 klubów, do których uczęszcza około 2 tys. osób. Z usług opiekuńczych i specjalistycznych korzysta około 1 tys. osób. Działalność prowadzą też środowiskowe domy samopomocy dla osób z zaburzeniami pamięci oraz Ośrodek Wsparcia Dziennego dla Chorych na Alzheimera. Placówki te zapewniają dzienną opiekę i terapię 80 osobom chorym. Zorganizowano też mieszkania chronione i lokale aktywizujące. Od 2012 r. w trzech budynkach zorganizowano 63 mieszkania chronione. Są one przeznaczone dla seniorów, którzy ubiegają się o przyznanie lokalu mieszkalnego z zasobów miasta. Na terenie miasta działają też trzy rodzinne domy pomocy, dysponujące 24 miejscami. Taka forma pomocy jest oczekiwana przez osoby starsze oraz konkurencyjna cenowo w stosunku do pobytu w DPS, dlatego przewiduje się tworzenie kolejnych placówek tego rodzaju.
- Pozytywnym przykładem jest także Koszalin. W 2014 r. zainicjowano zintegrowany system wsparcia osób starszych. Powołano Koszalińską Radę Seniorów, której zadaniem jest m.in. włączenie osób starszych w życie społeczne, zaaktywizowanie i wykorzystanie ich potencjału, doświadczenia oraz ułatwianie im codziennego życia. Miasto, Rada Seniorów i MOPS wspólnie opracowały m.in. zgłoszenie do projektu pn. „Zoom na Rady Seniorów. Uniwersytet Obywatelski". Udział w projekcie ma umożliwić rozwijanie współpracy ze społecznością lokalną oraz rozpoznawanie i badanie potrzeb osób starszych (diagnoza lokalna).

WNIOSKI POKONTROLNE

NIK wystąpiła do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, aby przeanalizował, w porozumieniu z Ministrem Zdrowia, potrzebę zmiany obowiązujących przepisów prawa, w celu jednoznacznego określenia, w jakich sytuacjach i na jakich warunkach finansowych przysługuje skierowanie do domu pomocy społecznej, a w jakich do zakładu opiekuńczo-leczniczego. W tym celu przydatna byłaby – zdaniem NIK – analiza potrzeby zmian zasad odpłatności oraz odpowiedzialności gmin i członków rodziny zobowiązanych do alimentacji za pokrywanie kosztów pobytu w domu pomocy społecznej i zakładzie opiekuńczo-leczniczym.

Zdaniem NIK Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej powinien również:
- zdiagnozować, w porozumieniu z wojewodami i jednostkami samorządu terytorialnego, skalę zjawiska prowadzenia przez podmioty niepubliczne działalności w zakresie całodobowej opieki, co do której istnieje podejrzenie wykonywania jej bez wymaganego zezwolenia, i przyjąć rozwiązania ograniczające ryzyko niezapewnienia osobom starszym właściwych usług bytowych, opiekuńczych i wspomagających;
- przeanalizować obowiązujące regulacje prawne pod kątem ewentualnego wprowadzenia dodatkowych narzędzi (zachęt), promujących stosowanie przez jednostki samorządu terytorialnego, w większym niż dotychczas stopniu, środowiskowych form pomocy dla osób starszych;
- rozważyć wprowadzenie rozwiązań umożliwiających badanie nie tylko sytuacji dochodowej, w świetle definicji dochodu wynikającej z ustawy o pomocy społecznej, ale i sytuacji majątkowej osoby ubiegającej się o miejsce w ponadgminnym domu pomocy społecznej;
- określić standardy usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania w odniesieniu do minimalnego, wymaganego zakresu tych usług oraz kwalifikacji osób wykonujących te usługi, a także wiedzy, jaką powinni oni posiadać o potrzebach osób starszych i sposobach pomagania im.

DE LEGE FERENDA

W związku z kontrolą NIK wnioskowała, aby Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podjął inicjatywę ustawodawczą:
- w zakresie przepisów normujących zasady ustalania średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca domu pomocy społecznej, prowadzącą do uwzględniania w tym koszcie amortyzacji;
- prowadzącą do ujednolicenia zasad potrąceń z dochodu mieszkańca domu pomocy społecznej, w której występuje odmienna kwota maksymalnego potrącenia (w ustawie o emeryturach i rentach – nie więcej niż 65%, a w ustawie o pomocy społecznej – nie więcej niż 70%).

Wnioski zostały częściowo zrealizowane.

Karta Dużej Rodziny jako element polityki rodzinnej państwa

Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

P/15/045

CEL OGÓLNY

Ocena skuteczności Karty Dużej Rodziny jako narzędzia wsparcia dla rodzin wielodzietnych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz 22 jednostki samorządu terytorialnego realizujące zadania w zakresie obsługi administracyjnej ogólnopolskiej i lokalnej KDR na terenie 18 gmin miejskich.

PROBLEM

W Polsce w rodzinach wielodzietnych, tj. z co najmniej trójką dzieci, żyje 3,4 mln osób, w tym ponad 2 mln dzieci. Ubóstwem jest zagrożonych 15,5% gospodarstw rodzinnych w Polsce i właśnie rodziny wielodzietne stanowią grupę najbardziej zagrożoną pod tym względem – to 34,4% rodzin ogółem, 28% rodzin w miastach i aż 41,2% na wsi.

Art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

W sytuacji zapaści demograficznej rodziny wielodzietne powinny być objęte szczególną opieką. Od 16 czerwca 2014 r. wprowadzono Rządowy Program Ogólnopolska Karta Dużej Rodziny (OKDR). Oferta dotyczy ok. 3,4 mln rodziców i dzieci. Planowane wydatki budżetowe: 15 mln w 2014 i 20 mln w 2015 r. Ideą wprowadzenia karty dużej rodziny jest dążenie do wyrównania warunków życia i zapobieganie wykluczeniu rodzin wielodzietnych ze względów finansowych. Samorządy od 2005 r. wprowadzają lokalne ulgi dla rodzin wielodzietnych. Obecnie funkcjonuje ok. 200 lokalnych kart wspierających rodziny z co najmniej 3 dzieci i rodziny zastępcze, umożliwiających m.in. uzyskanie ulg na przejazdy komunikacji miejskiej, wstępu do placówek kulturalnych czy sportowych, w opłatach za żłobki, przedszkola i świetlice.

SYNTEZA

W ocenie NIK karty dużej rodziny wprowadzone na poziomie ogólnopolskim i lokalnym, mające na celu wsparcie rodzin wielodzietnych, były potrzebnym, choć jedynie uzupełniającym instrumentem polityki rodzinnej. Skuteczność tego instrumentu w odniesieniu do założonych celów, tj. bezpośredniego wsparcia rodzin wielodzietnych, kreowania pozytywnego wizerunku wielodzietności, jak również umacniania i wspierania funkcji rodziny wielodzietnej oraz zwiększania szans rozwojowych i życiowych dzieci i młodzieży z tych rodzin – ze względu na zakres i skalę dostępnych obecnie ulg i zniżek – była ograniczona. Zarówno badania kontrolne w gminach, jak i zlecone przez NIK badania opinii publicznej pokazują, że oczekiwania rodzin wielodzietnych, zarówno w aspekcie finansowym, jak i co do rodzaju dostępnych ulg, były rozbieżne z aktualną ofertą, przy czym dotyczyło to w większym stopniu karty ogólnopolskiej niż programów lokalnych. Jednocześnie programem objęta była tylko część rodzin – jedynie 41% osób uprawnionych z rodzin wielodzietnych przystąpiło do ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny, a programy lokalne nie są dostępne w całym kraju.

Zdaniem NIK Minister Pracy i Polityki Społecznej zapewnił sprawną realizację zadań w zakresie przygotowania i wdrożenia ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny. Wprowadzenie KDR nie zostało jednak poprzedzone bezpośrednimi badaniami potrzeb wśród rodzin wielodzietnych, a weryfikacja partnerów programu nie obejmowała określenia, czy i w jakim zakresie proponowana przez podmiot przystępujący do KDR ulga/zniżka będzie realizowała cele KDR. Minister nie sporządzał też informacji z realizacji projektu ze względu na brak ustawowego obowiązku, monitorował jednak na bieżąco realizację zadania przez gminy oraz liczbę podmiotów i miejsca udzielanych zniżek. Chociaż w ocenie skutków regulacji projektu ustawy o Karcie Dużej Rodziny wskazano, że ewaluacja efektów projektu zostanie przeprowadzona w drugiej połowie 2016 r., jednak w ustawie budżetowej na 2016 r. nie zabezpieczono środków na ten cel, co może uniemożliwić realizację założonego badania.

NIK pozytywnie oceniła działania jednostek samorządowych, które na terenie 18 gmin miejskich realizowały zadania na rzecz wdrożenia ogólnopolskiej KDR. Na podstawie badania 754 wniosków, tj. 6,6% z 11 482 postępowań ustalono, że proces przyznawania ogólnopolskiej KDR był przeprowadzony w sposób właściwy. Na poziomie lokalnym zapewniono sprawną obsługę osób składających wnioski i odbierających dokument, a zidentyfikowane jednostkowe nieprawidłowości miały charakter administracyjny (formalny). NIK stwierdziła, że wysokość środków budżetu państwa przekazywanych na obsługę przez gminy zadania zleconego polegającego na ocenie wniosków i wydawaniu kart była niedoszacowana, co wynikało przede wszystkim z wyższego wynagrodzenia obsługującego ten program pracownika w gminach od przyjętego w OSR. Oznacza to, że część kosztów wdrożenia programu Karty Dużej Rodziny była pokrywana z budżetów samorządów.

NIK, oceniając pozytywnie działania samorządowe na rzecz wdrożenia lokalnych systemów ulg i zniżek dla rodzin wielodzietnych, zaznaczyła, że ich wprowadzenie nie wynikało z przeprowadzenia wnikliwych analiz lokalnej sytuacji i potrzeb rodzin wielodzietnych, a co więcej – wobec braku wymogu ustawowego gminy nie znały dokładnej liczby rodzin wielodzietnych zamieszkujących na jej terenie. Zdaniem NIK brak konkretnych przepisów w zakresie gromadzenia danych dotyczących rodzin wielodzietnych nie zwalnia samorządów z posiadania takiej wiedzy.

W odniesieniu do przydatności ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny oraz kart lokalnych, jako instrumentów wsparcia rodzin wielodzietnych, zarówno wyniki badań ankietowych przeprowadzonych przez NIK, jak i sondażu ogólnopolskiego wykazały, że wprowadzenie kart dla rodzin wielodzietnych jest przez beneficjentów generalnie oceniane pozytywnie. Rodziny te z zadowoleniem przyjęły przede wszystkim samą ideę wprowadzenia adresowanego do nich programu. Jednocześnie, w ocenie rodzin wielodzietnych, cele przyświecające ich wprowadzeniu są realizowane w niewielkim stopniu. Wynika to przede wszystkim z faktu, że w wymiarze finansowym poziom uzyskanego wsparcia okazał się niski. W 2015 r. wartość korzyści finansowych dla rodzin wielodzietnych posiadających KDR została oszacowana na ponad 21 mln zł rocznie, w tym 8 mln z budżetu państwa. Na koniec 2015 r. karty posiadało 1,4 mln osób, co oznacza, że na jedną wydaną kartę kwota korzyści finansowych wyniosła około 15 zł rocznie, przy koszcie wydania jednej karty wynoszącym około 10 zł. Ponadto NIK stwierdziła, że dostępność i struktura ofert oraz wysokość ulg są rozbieżne z oczekiwaniami rodzin. Utrudnienie dla rodzin stanowi ponadto konieczność korzystania z kilku kart – ogólnopolskiej i lokalnych.

Zdaniem NIK poprawa skuteczności ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny oraz kart lokalnych jako instrumentów polityki rodzinnej, wymaga podjęcia działań dostosowujących ten instrument do potrzeb i oczekiwań społecznych.

WNIOSKI POKONTROLNE

Wnioski skierowane do Ministra Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny dotyczyły:

- stworzenia ram dla oceny skuteczności i efektywności Karty Dużej Rodziny poprzez:
  - zmianę mierników w budżecie zadaniowym na lata następne lub przyjęcie dodatkowych mierników poza budżetem zadaniowym, umożliwiającym Ministrowi ocenę skuteczności i efektywności;
  - przeprowadzenie analiz potrzeb rodzin wielodzietnych z punktu widzenia zapewnienia skuteczności i efektywności wprowadzanych ulg/zniżek w kontekście złożonych celów tego instrumentu;
- pełnego monitorowania wydatków budżetu państwa ponoszonych na realizację ustawy o Karcie Dużej Rodziny w kontekście korzyści finansowych uzyskanych przez rodziny wielodzietne.

Wnioski skierowane do kierowników jednostek samorządowych dotyczyły:

- zapewnienia pełnej i rzetelnej weryfikacji uprawnień na etapie przyjmowania wniosków o wydanie ogólnopolskiej KDR oraz załączanych dokumentów;
- dokumentowania czynności sprawdzających przedkładanej dokumentacji osób ubiegających się o wydanie ogólnopolskiej KDR;
- wykorzystywania danych i informacji będących w dyspozycji urzędów gmin przy ustalaniu prawa do posiadania KDR oraz sporządzania i uwierzytelniania kopii przedstawionych dokumentów;
- zapewnienia wykonywania zadań wynikających z ustawy o Karcie Dużej Rodziny przez osoby posiadające stosowne upoważnienie;
- nadawania pracownikom realizującym zadania z zakresu KDR upoważnień do przetwarzania danych osobowych w zakresie adekwatnym do wykonywania zadań;
- terminowego składania przez gminy sprawozdań z realizacji zadań określonych w ustawie o KDR;
- rozważenia możliwości przeprowadzenia badania stopnia satysfakcji mieszkańców z funkcjonowania lokalnych programów dla rodzin wielodzietnych oraz badania ich preferencji w zakresie poszerzenia katalogu prywatnych podmiotów biorących udział w takich projektach;
- podejmowania działań mających na celu ewaluację przydatności zniżek/ulg w ramach KDR, w tym rozważenie możliwości przeprowadzania cyklicznych badań stopnia satysfakcji rodzin wielodzietnych z podejmowanych na ich rzecz działań;
- przygotowania i uchwalenia znowelizowanej strategii rozwiązywania problemów społecznych, uwzględniającej działania na rzecz rodzin wielodzietnych.

Pomoc osobom dotkniętym przemocą domową

Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

P/15/046

CEL OGÓLNY

Ocena skuteczności działań w zakresie udzielania pomocy osobom doświadczającym przemocy domowej, w tym tworzenie warunków na rzecz udzielania tej pomocy: zapewnienie poradnictwa specjalistycznego, bezpiecznego schronienia i ochronę przed dalszym krzywdzeniem. Dokonano również oceny prawidłowości i skuteczności indywidualnych planów pomocy dla osób dotkniętych przemocą domową, realizowanych w ramach procedury „Niebieska Karta" oraz działań podejmowanych wobec sprawców przemocy.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto 27 jednostek w 24 gminach (11 z nich to miasta na prawach powiatu), w tym 24 ośrodki pomocy społecznej, jeden ośrodek interwencji kryzysowej, jeden specjalistyczny ośrodek wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie oraz jeden samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej.

PROBLEM

Przemoc domowa to jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste osób, w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą. Jest to jeden z rodzajów patologii społecznej, który zarazem może być przestępstwem, z czego często nie zdają sobie sprawy

osoby krzywdzone. Przemoc dotyka zwykle osoby najsłabsze, tj. dzieci, kobiety, a także osoby starsze i niepełnosprawne. Przemoc może przyjmować różne formy, np.: fizyczna, psychiczna, seksualna, ekonomiczna, zaniedbanie.

Skala przemocy domowej, jako zjawiska zachodzącego w środowisku zamkniętym, jest niezwykle trudna do oszacowania. Składa się na to wiele przyczyn, poczynając od braku udziału osób trzecich, oporu osób dotkniętych przemocą przed wyjawieniem sytuacji na zewnątrz ze względu na uwarunkowania społeczne, obawy przed rozpadem związku, przed zachowaniem sprawcy, itd. Z badań opinii publicznej prowadzonych w 2014 r. wynika, że problem przemocy domowej jest zjawiskiem dostrzeganym w polskim społeczeństwie.

Zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej, zasady postępowania wobec osób dotkniętych przemocą oraz zasady postępowania wobec osób stosujących przemoc normuje ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. W dniu 1 sierpnia 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw, w której wprowadzono wiele nowych uregulowań. Celem nowelizacji był rozwój profilaktyki jako formy działań zapobiegających zjawisku przemocy domowej, zmiana świadomości społeczeństwa, skuteczna ochrona ofiar przemocy, w tym w szczególności dzieci, stworzenie mechanizmów ułatwiających izolację sprawców od ofiar, zmiana postaw osób stosujących przemoc przez poddanie ich oddziaływaniom korekcyjno-edukacyjnym.

SYNTEZA

W ocenie NIK interdyscyplinarne działania służące udzielaniu pomocy osobom doświadczającym przemocy domowej przyczyniły się do poprawy sytuacji większości osób dotkniętych przemocą, które uczestniczą w procedurze „Niebieskiej Karty". Były jednak jeszcze zbyt mało skuteczne w doprowadzaniu do trwałego ustania przemocy – tylko w nielicznych przypadkach udaje się doprowadzić do całkowitego ustania przemocy. Wynikało to głównie z ograniczonych możliwości odizolowania sprawców od osób krzywdzonych, niewystarczającej pomocy specjalistycznej i braku skutecznych metod nakłaniania sprawców do udziału w procedurze.

Funkcjonowanie zespołów interdyscyplinarnych stanowiło dobrą podstawę do dalszego rozwoju lokalnych systemów przeciwdziałania przemocy domowej, choć efekty ich działalności były osiągane przede wszystkim dzięki indywidualnemu zaangażowaniu osób biorących udział w ich pracach. W zakresie pracy tych zespołów istniały liczne ograniczenia i obciążenia, utrudniające wywiązywanie się z nałożonych na nie zobowiązań, nie posiadały one bowiem wystarczajacych uprawnień do skutecznego działania.

Obowiązujaca procedura NK stanowiła sztywne połączenie działań interwencyjnych i pomocy długofalowej w ramach jednego procesu, nawet w sytuacjach, które tego nie wymagają.

W ocenie NIK najsłabszą stroną systemu był brak możliwości oddziaływania na sprawców przemocy. Sprawca nie ma obowiązku realizowania działań przewidzianych dla niego w planie pomocy. W jednostkach objętych kontrolą na wezwanie przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego odpowiadało tylko około 10-20% sprawców.

Ponadto władze lokalne w dalszym ciągu przykładały zbyt małą wagę do problemu przemocy domowej. Obowiązek tworzenia gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz obsługi zespołów interdyscyplinarnych został wprowadzony jako zadanie własne gmin, bez zapewnienia dodatkowych środków.

WNIOSKI POKONTROLNE

Ustalenia kontroli wskazały na potrzebę:

- Przeprowadzenia przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, we współdziałaniu z ekspertami, analizy stanu prawnego, z punktu widzenia skuteczności pomocy osobom doświadczającym przemocy domowej, której wyniki mogłyby być pomocne do zaproponowania odpowiednich zmian w obowiązujących przepisach. Analiza powinna uwzględnić m.in.:
  - potrzebę usprawnienia realizacji procedury NK (uregulowanie sytuacji, gdy osoba podejrzana o stosowanie przemocy nie stawia się na posiedzeniu grupy roboczej; uelastycznienie procedury NK – oddzielenie etapu interwencyjnego od etapu pomocowego; zweryfikowanie wzorów formularzy NK-A, C i D; usprawnienie funkcjonowania zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych; opracowanie algorytmów postępowania ułatwiających pracę zespołów i grup);
  - doprowadzenie do istotnego zwiększenia odsetka sprawców biorących udział w programach oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych.
- Podjęcia przez Ministra RPiPS współpracy z innymi resortami w zakresie:
  - wymiany informacji pomiędzy ZI a wymiarem sprawiedliwości i organami ścigania na temat podejmowanych przez te organy działań wobec sprawców przemocy (z odpowiednim uwzględnieniem aspektu przetwarzania danych sensytywnych);

  - wprowadzenie rozwiązań umożliwiających natychmiastowe odizolowanie osoby dopuszczającej się przemocy od osoby, wobec której przemoc jest stosowana, niezależnie od procedury karnej;
  - podjęcie działań na rzecz zwiększenia zaangażowania jednostek służby zdrowia w realizację działań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.
- Podjęcia przez gminy działań na rzecz:
  - rzetelnego opracowania diagnozy zjawiska przemocy na terenie gminy, w tym ustalania odsetka populacji zagrożonej przemocą;
  - rzetelnego opracowania gminnych programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie i ochrony ofiar przemocy, w sposób umożliwiający ich ocenę i ewaluację;
  - zapewnienia osobom doświadczającym przemocy łatwo dostępnego kompleksowego poradnictwa specjalistycznego, zgodnie z wymogiem ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie;
  - zwiększenia dostępnej bazy lokalowej w celu zabezpieczenia – stosownie do potrzeb – osobom dotkniętych przemocą domową bezpiecznego schronienia.
- Podjęcia przez powiaty działań mających na celu:
  - wypełnienie ustawowego obowiązku opracowania i realizacji programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc;
  - realizacji programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych w sposób ciągły i otwarty;
  - wyeliminowanie przypadków zatrudniania do prowadzenia tych programów osób nie posiadających odpowiednich kompetencji.

DE LEGE FERENDA

NIK wskazała na potrzebę podjęcia przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej inicjatywy legislacyjnej w celu wprowadzenia zmiany w art. 9b ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie obowiązku okresowego monitorowania przez zespół interdyscyplinarny sytuacji osób dotkniętych przemocą, w przypadku których zakończenie procedury Niebieskie Karty nastąpiło z powodu ustania przemocy i uzasadnionego przypuszczenia o zaprzestaniu dalszego stosowania przemocy oraz zrealizowaniu indywidualnego planu pomocy. Wniosek nie został zrealizowany.

Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej w województwie podlaskim

Delegatura w Białymstoku

P/15/064

CEL OGÓLNY

Ocena działań gmin w województwie podlaskim w zakresie zapewnienia właściwej opieki przedszkolnej (z wyłączeniem problematyki dotyczącej kształcenia i wychowania dzieci).

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w dziewięciu urzędach gmin (miast), Zespole Obsługi Szkół w Piątnicy oraz 20 przedszkolach publicznych.

PROBLEM

Wychowanie przedszkolne to pierwszy etap kształcenia w systemie oświaty. Obejmuje ono dzieci w wieku 3-6 lat i realizowane jest w przedszkolach oraz w innych formach wychowania przedszkolnego. W szczególnych przypadkach wychowaniem przedszkolnym może zostać objęte dziecko, które ukończyło 2,5 roku. Zapisanie dziecka do przedszkola publicznego jest z roku na rok coraz trudniejsze, z powodu braku miejsc. Według danych GUS liczba dzieci w wieku przedszkolnym od kilku lat systematycznie wzrasta na skutek wyżu demograficznego. Rosnąca liczba urodzeń jest związana z wejściem w dorosłe życie poprzedniego pokolenia wyżu, a więc osób urodzonych w latach osiemdziesiątych.

Podjęcie kontroli wynikało w szczególności z potrzeby sprawdzenia wykonywania przez gminy zadań w zakresie zapewnienia miejsca w przedszkolach publicznych dzieciom w wieku przedszkolnym, w tym od 1 września 2015 r. wszystkim czterolatkom, a docelowo od 1 września 2017 r. wszystkim dzieciom w wieku 3-5 lat oraz przeprowadzenia transparentnego procesu rekrutacji do przedszkoli publicznych.

SYNTEZA

Wyniki tej kontroli wskazały na zagrożenia związane z dostępnością miejsc w przedszkolach i w innych formach wychowania przedszkolnego na terenie województwa podlaskiego. W ocenie NIK co najmniej w 80% skontrolowanych gmin istniejąca baza oświatowa (przedszkola, oddziały i punkty przedszkolne) pozwalała na zaspokojenie, od 1 września 2017 r., jedynie od 69% do 92,1% potrzeb na miejsca w przedszkolach publicznych zameldowanym na ich terenie dzieciom w wieku od 3 do 5 lat. Zagrożenie to potęguje przywrócenie obowiązku szkolnego od siódmego roku życia, bowiem w systemie edukacji przedszkolnej pozostaną także dzieci sześcioletnie.

Pozytywną tendencją w skontrolowanych gminach było zwiększenie z 86,7% do 95,3% w latach szkolnych 2014/2015 – 2015/2016 liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym. Jednocześnie mimo podejmowanych działań nie wszystkim zainteresowanym zapewniono miejsca w przedszkolach publicznych. W roku szkolnym 2014/2015 do przedszkoli nie przyjęto 506 dzieci (trzy i czterolatków), a w roku szkolnym 2015/2016 – 178 trzylatków. Na zauważalny spadek o blisko 65% liczby dzieci nieprzyjętych do przedszkoli miało wpływ między innymi rozpoczęcie w 2015 r. nauki w szkole podstawowej przez półtora rocznika dzieci sześcioletnich.

Rodzicom dzieci czteroletnich, które nie zostały przyjęte z powodu braku miejsc w wybranej pierwotnie placówce, wskazywano przedszkola dysponujące wolnymi miejscami w innych lokalizacjach oraz pokrywano koszty wychowania dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego poza terenem gminy. Jeden z samorządów skorzystał też z możliwości sfinansowania pobytu czterolatków (dla których zabrakło miejsca w przedszkolu publicznym) w placówce niepublicznej, wyłonionej w drodze konkursu ofert. Pozytywny wpływ na zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego w województwie podlaskim mogą mieć deklarowane i niekiedy już wszczęte działania samorządów na rzecz rozbudowy i modernizacji posiadanej bazy lokalowej.

Środki z dotacji celowej z budżetu państwa wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem na wydatki bieżące związane z realizacją wychowania przedszkolnego oraz dotacje dla przedszkoli niepublicznych.

Negatywnie należy ocenić prowadzone dotychczas w przedszkolach publicznych województwa podlaskiego procesy rekrutacji. W zdecydowanej większości skontrolowanych przedszkoli publicznych (80%) ujawniono liczne naruszenia procedur, w tym mające wpływ na wynik rekrutacji, oraz działania obniżające przejrzystość tego procesu. Stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na: ustaleniu przez organy nieuprawnione dodatkowych kryteriów wyboru kandydatów, nieprawidłowym ocenianiu wniosków o przyjęcie dzieci do przedszkoli, nieprzeprowadzaniu przez dyrektorów przedszkoli postępowań uzupełniających oraz nieudokumentowaniu zdarzeń istotnych dla oceny i przebiegu procesu rekrutacji. Zdaniem NIK lekceważenie prawa oraz nierzetelne wykonywanie obowiązków przez osoby odpowiedzialne za przeprowadzenie transparentnego procesu rekrutacji do przedszkoli publicznych może podważać zaufanie obywateli do organów i instytucji samorządowych. W efekcie takich działań, przy jednoczesnym zaniechaniu przez gminy (ośmiu z 10) nadzoru nad rekrutacjami, w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/20016 dopuszczono do przekroczenia limitów dzieci w 34 oddziałach w 14 przedszkolach publicznych.

WNIOSKI POKONTROLNE

Wójtowie gmin, burmistrzowie i prezydenci miast powinni przygotować (a w razie potrzeby zaktualizować, uwzględniając zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą z 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw) i przedstawić radom gmin projekty uchwał w sprawie:

- ustalenia sieci prowadzonych przez gminy publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych,
- określenia kryteriów rekrutacji do przedszkoli publicznych.

Ponadto:

- zintensyfikować działania na rzecz zapewnienia – od 1 września 2017 r. – opieki przedszkolnej wszystkim dzieciom w wieku od 3 do 6 lat;
- na bieżąco analizować potrzeby w zakresie wychowania przedszkolnego, uwzględniając tendencje demograficzne oraz oczekiwania rodziców;
- zapewnić rzetelny nadzór nad przedszkolami publicznymi w zakresie rekrutacji;
- zatwierdzać arkusze organizacji przedszkoli spełniające wymogi dotyczące dopuszczalnej liczebności dzieci w oddziałach przedszkolnych.

Dyrektorzy przedszkoli publicznych powinni m.in.:

- rekrutować do przedszkoli jedynie dzieci w wieku określonym w art. 14 ust. 1 i 1 b ustawy o systemie oświaty;
- przestrzegać ustalonych zasad punktacji kandydatów podczas rekrutacji do przedszkoli oraz dołożyć należytej staranności w dokumentowaniu procesu rekrutacji;
- dokumentować wszystkie czynności istotne dla oceny prawidłowości przebiegu procesu rekrutacji;
- zapewnić przestrzeganie kompetencji komisji rekrutacyjnej i dyrektora przedszkola na etapie postępowania odwoławczego;
- dokonywać wyboru kandydatów przyjętych do przedszkola wyłącznie w oparciu o kryteria ustawowe i dodatkowe ustalone przez radę gminy;
- zapewnić taką organizację oddziałów przedszkolnych, aby ich liczebność nie przekraczała 25 dzieci, stosownie do § 5 ust. 2 załącznika Nr 1 do rozporządzenia w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół.

Realizacja i wdrażanie Projektu Emp@tia – platforma komunikacyjna obszaru zabezpieczenia społecznego

Delegatura w Opolu

P/15/093

CEL OGÓLNY

Ocena, czy Projekt Emp@tia został zrealizowany zgodnie z przyjętymi założeniami.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Centrum Projektów Polska Cyfrowa w Warszawie, sześć urzędów wojewódzkich, trzy urzędy marszałkowskie oraz 12 jednostkek organizacyjnych pomocy społecznej – łącznie 23 podmioty.

PROBLEM

Nieudostępnienie części przewidzianych w Projekcie Emp@tia usług elektronicznych oraz niewykorzystywanie systemów informatycznych i sprzętu komputerowego, zakupionych w ramach realizacji tego Projektu, pomimo jego zakończenia oraz wydatkowania na ten cel istotnych środków publicznych.

Projekt Emp@tia był realizowany w latach 2008-2014, na podstawie porozumienia o dofinansowanie zawartego w dniu 25 września 2009 r., pomiędzy dyrektorem Władzy Wdrażającej Programy Europejskie, a ówczesnym Ministrem Pracy i Polityki Społecznej. Łączne wydatki na ten Projekt wyniosły 45,4 mln zł, z czego 36 mln zł stanowiły środki europejskie z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (oś 7. Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji).

Realizacja Projektu Emp@tia miała w zamyśle jego twórców przede wszystkim usprawnić i poprawić efektywność pracy jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz ułatwić obywatelom załatwianie spraw. W jego założeniach przyjęto stworzenie informatycznej platformy komunikacyjnej w obszarze zabezpieczenia społecznego, która miała umożliwiać udostępnianie i świadczenie usług drogą elektroniczną. Zaplanowano między innymi, że zastąpienie wymaganych do tej pory od obywateli zaświadczeń, niezbędnych do ustalenia prawa do świadczeń, możliwością pozyskiwania takich informacji w formie elektronicznej z innych systemów administracji publicznej, zniesie obowiązek pozyskiwania przez osoby ubiegające się o świadczenia zaświadczeń w innych urzędach. Efekty Projektu miały być skierowane do każdego obywatela, który dostrzeże w swoim otoczeniu osobę lub rodzinę potrzebującą pomocy i umożliwi mu wystąpienie w prosty i szybki sposób o udzielenie pomocy takim osobom. Również osoba poszukująca pomocy miała uzyskać możliwość przekazania wniosku drogą elektroniczną. Rezultaty Projektu przełożyć się miały na korzyści takie jak: zwiększenie przejrzystości procedur administracyjnych związanych z przyznawaniem i wypłatą świadczeń, znaczne skrócenie czasu potrzebnego pracownikom socjalnym na zebranie, gromadzenie, przetwarzanie i przekazanie informacji, podniesienie jakości i efektywności świadczonych usług związanych bezpośrednio z obsługą spraw interesantów, ujednolicenie poziomu świadczenia usług w poszczególnych obszarach zabezpieczenia społecznego, umożliwienie większej wykrywalności nieuprawnionego lub wielokrotnego pobierania świadczeń.

Brak udostępnienia części funkcjonalności platformy informatycznej oraz jej znikome wykorzystanie, stwarzały ryzyko nieosiągnięcia zakładanych efektów Projektu.

SYNTEZA

Pomimo zrealizowania przez ówczesne Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przewidzianego zakresu rzeczowego Projektu Emp@tia w ustalonym terminie, po upływie dwóch lat od zakończenia jego realizacji, planowane efekty jakie miał on przynieść w zakresie poprawy dostępności, jakości, skuteczności i efektywności realizacji zadań w obszarze zabezpieczenia społecznego, zostały osiągnięte jedynie w ograniczonym zakresie.

Na powyższe istotny wpływ miał przedłużający się i trwający w latach 2014-2015 proces podłączania systemów informatycznych używanych w ośrodkach pomocy społecznej, powiatowych centrach pomocy rodzinie oraz regionalnych ośrodkach polityki społecznej do utworzonego Centralnego Systemu Informatycznego Zabezpieczenia Społecznego. Również i proces udostępniania przez Ministerstwo jednostkom terenowym kolejnych usług elektronicznego pozyskiwania danych z ewidencji i rejestrów publicznych prowadzonych w formie informatycznej, a obywatelom i przedsiębiorcom możliwości składania kolejnych rodzajów wniosków w formie elektronicznej poprzez utworzony portal informacyjno-usługowy, nie został zakończony w ww. okresie i był kontynuowany w 2016 r.

W Ministerstwie nie rozpoczęto z odpowiednim wyprzedzeniem prowadzenia prac legislacyjnych zmierzających do stworzenia ram prawnych, umożliwiających pełne wdrożenie i wykorzystanie usług oraz sprzętu uzyskanych w związku z realizacją tego Projektu. Wobec braku takich regulacji, do 1 stycznia 2016 r. nie było możliwe udostępnienie m.in. usług składania wniosków o świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego w formie elektronicznej. Dotychczasowy brak przepisów regulujących zasady prowadzenia rodzinnych wywiadów środowiskowych w postaci elektronicznej, uniemożliwiał także wykorzystanie do przeprowadzania takich wywiadów, zakupionych w ramach Projektu i przekazanych do ośrodków pomocy społecznej 3,5 tys. szt. terminali mobilnych. Możliwość taka pojawiła się dopiero po upływie trzech lat od zakupu tego sprzętu.

Z uwagi na powyższe okoliczności, a także problemy techniczne, w latach 2014-2015 wykorzystanie przez pracowników jednostek terenowych, przedsiębiorców i obywateli, usług i funkcjonalności uzyskanych w wyniku realizacji Projektu było znikome. Tym samym w kontrolowanym przez NIK okresie nie miały one istotnego wpływu na usprawnienie rozpatrywania spraw i poprawę efektywności realizacji zadań w obszarze zabezpieczenia społecznego, co było jednym z założeń Projektu Emp@tia.

NIK dostrzegła jednocześnie zwiększającą się od początku 2016 r. skalę wykorzystania przez pracowników jednostek terenowych informacji pozyskiwanych drogą elektroniczną. Zmiany te wynikały w szczególności z udostępnienia przez Ministerstwo kolejnej części usług elektronicznych, jak też nałożenia na ograny rozpatrujące sprawy z zakresu świadczeń rodzinnych oraz funduszu alimentacyjnego, obowiązku samodzielnego pozyskiwania niezbędnych w postępowaniach informacji m.in. drogą elektroniczną. Centralny System Informatyczny Zabezpieczenia Społecznego wykorzystano także przy realizacji Programu Rodzina 500 plus. W konsekwencji powyższe działania mogą pozytywnie wpłynąć na osiągnięcie zakładanych celów Projektu.

WNIOSKI POKONTROLNE

Do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej NIK wnioskowała o podjęcie działań mających na celu:

- objęcie monitorowaniem skali i terminowości zasilania przez jednostki terenowe Centralnej Bazy Beneficjentów danymi dotyczącymi beneficjentów obszaru zabezpieczenia społecznego;
- zapewnienie stabilnego i prawidłowego działania usług weryfikacji danych w systemach zewnętrznych;
- popularyzację wykorzystywania usług udostępnionych w wyniku realizacji Projektu wśród pracowników jednostek terenowych, obywateli i przedsiębiorców.

Do instytucji: Zarządzającej, Pośredniczącej i Wdrażającej NIK wnioskowała o podjęcie działań mających na celu monitorowanie Projektu Emp@tia oraz osiągnięcia jego celów.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

W ramach realizacji wniosku pokontrolnego NIK, Centrum Projektów Polska Cyfrowa w Warszawie (Instytucja Wdrażająca) złożyła zawiadomienia o ujawnionych w sześciu postępowaniach okolicznościach wskazujących na naruszenie w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej dyscypliny finansów publicznych, w związku z udzielaniem zamówień publicznych w trakcie realizacji Projektu Emp@tia.

Prawidłowość działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i organów podatkowych w zakresie ściągalności i egzekucji składek na ubezpieczenia społeczne i należności podatkowych wynikających z zatrudniania pracowników w ramach umów outsourcingowych

Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

P/15/111

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości działań ZUS i urzędów skarbowych w zakresie dochodzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i należności podatkowych wynikających z zatrudniania pracowników w ramach umów outsourcingowych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Finansów, Centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz w 15 oddziałach ZUS i w 15 urzędach skarbowych.

PROBLEM

Przepisy polskiego prawa nie posługują się wprost terminem outsourcing pracowniczy W potocznym rozumieniu, jest on – niesłusznie – utożsamiany z przedmiotem działania agencji zatrudnienia lub agencji pracy tymczasowej. Pojęcie to nie ma jednak prawnej definicji. Art. 23^1 Kodeksu pracy umożliwia wprawdzie przejęcie zakładu pracy lub jego części przez innego pracodawcę, jednak przy spełnieniu określonych warunków. Zakład pracy lub jego część, rozumiana jako zespół środków materialnych i niematerialnych, służący realizacji przez pracodawcę konkretnej działalności, przechodzi na nowego pracodawcę, który wskutek tego staje się pracodawcą dla przejętych pracowników. Podmioty zawierające takie umowy mogą ułożyć stosunek prawny według własnego uznania, zgodnie z określoną w Kodeksie cywilnym zasadą swobody zawierania umów.

Problem pojawił się, gdy przedsiębiorcy zaczęli korzystać z oferty podmiotów z Grupy Spółek (zarządzanych lub powiązanych z osobą Z.K.). Podmioty te posiadały w większości status agencji zatrudnienia. Oferowały przedsiębiorcom usługę przejęcia pracowników w formie tzw. outsourcingu pracowniczego. Zachętą do skorzystania z oferty była „ulga" w świadczeniach z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i podatków, pokrywana rzekomo ze środków UE.

Przedsiębiorcy, którzy skorzystali z oferty, po zawarciu – odwołujących się do art. 23^1 Kodeksu pracy – umów cywilnoprawnych z jednym z podmiotów z Grupy Spółek, wyrejestrowali pracowników z ubezpieczeń społecznych. Z kolei podmioty z Grupy Spółek rejestrowały tych pracowników w ZUS i początkowo odprowadzały należne składki i podatki, po czym zaprzestały regulowania zobowiązań publicznoprawnych. Początek zatrudniania pracowników w tym trybie miał miejsce w 2009 r. Zjawisko narastania zaległości we wpłatach należnych składek i zaliczek na podatek dochodowy pracowników zaczęło występować sukcesywnie w poszczególnych spółkach należących do Z.K. od 2010 r. i trwało do 2013 r. Na dzień 31 lipca 2016 r. ZUS zidentyfikował zaległości dotyczące 317 przedsiębiorców, którzy skorzystali z usług Grupy Spółek. Dotyczyło to łącznie ponad 15 tys. ubezpieczonych pracowników.

Sprawę tę upubliczniły media. Negatywne skutki zawierania umów podnoszone były też wielokrotnie w interpelacjach poselskich i były przedmiotem posiedzeń sejmowej Komisji ds. Kontroli Państwowej. W dniu 27 maja 2015 r., Komisja zapoznała się z informacjami o kontrolach prowadzonych przez ZUS i organy podatkowe u przedsiębiorców, którzy skorzystali z oferty. Wysłuchała też przedstawicieli przedsiębiorców. Ich zdaniem, umowy zawierane były w dobrej wierze, a działania egzekucyjne ZUS i urzędów skarbowych, budzą ich zastrzeżenia nie tylko co do zgodności z zasadami współżycia społecznego, ale także z przepisami prawa. Zdaniem przedsiębiorców, skutkiem tych działań może być upadłość małych i średnich przedsiębiorstw i utrata pracy przez zatrudnionych w nich pracowników, a przez to pozbawienie ich i ich rodzin środków do życia.

SYNTEZA

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli ZUS i organy podatkowe nie były przygotowane, aby skutecznie reagować na negatywne zjawiska związane z brakiem należnych wpływów z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i podatków oraz przeciwdziałać ich skutkom. Przedsiębiorcy zawarli umowy odwołujące się do art. 23^1 Kodeksu pracy, jednak w wyniku prowadzonych postępowań, w tym również sądowych, okazało się, że umowy te w części nie spełniały warunków określonych w przepisach prawa. Mogło więc powstać uzasadnione przypuszczenie, że mogły być one zawarte dla pozoru.

Działania w celu ustalenia płatnika składek były podejmowane przez ZUS dopiero po ujawnieniu zaległości na kontach ubezpieczonych. Wcześniej nie reagowano na zjawisko tzw. outsourcingu pracowniczego. Nie zwracano uwagi na masowe wyrejestrowywanie znacznej liczby pracowników oraz ponowne ich rejestrowanie. Wprawdzie regulacje prawne nie nakładają na przedsiębiorców obowiązku przedkładania ZUS, dla celów rejestracji osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu, dokumentacji dotyczącej zawieranych między nimi umów biznesowych. Jednak, gdy umowy te mają istotny wpływ na sytuację ubezpieczeniową pracowników, a przedsiębiorcy są zobowiązani do składania tych deklaracji co miesiąc, to – zdaniem NIK – istniała realna możliwość szybkiego zareagowania na nieprawidłowości. Stąd też działania w tej sprawie, zdaniem NIK, mogą stanowić przykład nieskuteczności organów państwa w eliminowaniu patologii w obszarze działalności gospodarczej. Jej skutkiem był nie tylko brak wpływu z tytułu należnych składek i należności podatkowych, ale przede wszystkim nierespektowanie praw osób będących „przedmiotem" tzw. outsourcingu pracowniczego.

Z ustaleń kontroli wynikało, że pierwsi pracownicy podlegający ubezpieczeniu społecznemu zostali zgłoszeni do ZUS przez przedsiębiorców w czerwcu 2009 r. Z kolei działania dla zidentyfikowania podmiotów oferujących przedsiębiorcom usługę z zakresu tzw. outsourcingu pracowniczego i ustalenia skali tego zjawiska, Centrala ZUS podjęła 15 stycznia 2013 r., czyli po upływie 3,5 roku.

Działania te, mimo upływu czasu, nie doprowadziły do istotnych rezultatów. Jednostki organizacyjne ZUS popełniały błędy lub prowadziły te działania w sposób niekonsekwentny. Np. Oddział ZUS we Wrocławiu, wykonując zalecenia Centrali ZUS z 14 stycznia 2013 r., wszczął, częściowo skutecznie, działania egzekucyjne wobec przedsiębiorców, natomiast Oddział ZUS w Olsztynie takich działań nie prowadził, poprzestając na wielokrotnym wysyłaniu upomnień do dłużników. Tak różny sposób postępowania obydwu tych oddziałów dokonywał się za pełnym przyzwoleniem i akceptacją ze strony Centrali ZUS.

Jednocześnie NIK zwróciła uwagę na konsekwencje natury prawnej przyjęcia przez organy państwa a priori tezy o nieskuteczności tego typu umów. W każdej z indywidualnych spraw dotyczących pracodawców i zatrudnianych przez nich pracowników podlegających ubezpieczeniu społecznemu w przypadku sporu na tym tle orzekać może wyłącznie sąd. Ze względu na ich dużą liczbę, sprawy te mogą się toczyć tam nawet wiele lat.

Minister Finansów dopiero w listopadzie 2014 r. ujednolicił podejście organów podatkowych do problematyki tzw. outsourcingu pracowniczego. Działania Ministerstwa i organów podatkowych, zgodnie z przyjętym harmonogramem, zaczną przynosić wymierne wyniki dopiero po 2016 r. Urzędy skarbowe podejmowały działania windykacyjne i prowadziły egzekucję zobowiązań, zarówno w odniesieniu do firm świadczących usługi z zakresu tzw. outsourcingu pracowniczego, jak i korzystających z tych usług – w szerszym zakresie niż jednostki organizacyjne ZUS. NIK zwróciła jednak uwagę, że działania wobec właściciela podmiotów (zarządzającego nimi) były prowadzone opieszale.

Nie został zrealizowany dezyderat sejmowej Komisji ds. Kontroli Państwowej z 10 czerwca 2015 r., w którym Komisja wniosła o kompleksowe rozwiązanie przez Radę Ministrów problemu outsourcingu pracowniczego. Przyjęte przez ustawodawcę w nowelizacji ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ułatwienia dla przedsiębiorców, którzy m.in. zawarli niekorzystne dla siebie umowy, polegające na możliwości rozłożenia spłaty należności na raty, w tym również w części należności finansowanych przez ubezpieczonych, a także podobne rozwiązania zastosowane przez Ministra Finansów, łagodzą jedynie skutki tych praktyk i nie rozwiązują w sposób zasadniczy tego problemu.

WNIOSKI POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do:

- Ministerstwa Finansów o podjęcie działań dla maksymalnego skrócenia i usprawnienia procesu identyfikowania zorganizowanego pomniejszania przez przedsiębiorców należnych danin publicznych.
- Urzędów skarbowych o podjęcie działań w celu:
  - ponownego przeprowadzenia czynności sprawdzających i kontrolnych wobec podmiotów, które podpisały umowy outsourcingowe, dla ustalenia liczby pracowników przejętych przez podmioty świadczące usługi outsourcingowe oraz kwot nieodprowadzonych za tych pracowników zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych;
  - zapewnienia prawidłowego zaliczenia wyegzekwowanych należności w kwocie 1276,3 tys. zł od jednej z firm na poczet właściwych zaległości podatkowych;
  - niezwłocznego sprawdzenia, wprowadzenia i zatwierdzenia kontroli zakończonych do podsystemu KONTROLA;
  - zapewnienia pełnej realizacji regulacji wewnętrznych, określających procedury postępowania w zakresie sporządzania i przekazywania zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia czynu zabronionego do komórki organizacyjnej właściwej w sprawach karnych skarbowych.

- Oddziałów ZUS o podjęcie działań zapewniających:
  - wydawanie decyzji prawidłowo określających faktycznego płatnika składek na ubezpieczenia społeczne;
  - udzielanie osobom ubezpieczonym rzetelnych odpowiedzi na kierowane do ZUS pytania odnośnie odprowadzania za nich składek na ubezpieczenia społeczne przez płatników składek do tego ustawowo zobowiązanych;
  - niezwłoczne wdrażanie egzekucji należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w stosunku do płatników, dla których uprawomocniły się, w wyniku zaskarżenia decyzji do sądu, wydane przez ZUS decyzje wskazujące tych płatników;
  - sprawne prowadzenie postępowań wyjaśniających, w celu ustalenia płatników składek na ubezpieczenia społeczne w sprawach dotyczących tzw. outsourcingu pracowniczego;
  - niezwłoczne wystawianie tytułów wykonawczych w tych przypadkach, w których łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnych, przekroczyła dziesięciokrotność kosztów upomnienia;
  - podejmowanie, bez zbędnej zwłoki, działań dla ustalenia płatników składek na ubezpieczenia społeczne w związku ze zjawiskiem outsourcingu pracowniczego oraz konsekwentne stosowanie przepisów prawa, w tym ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Kodeksu postępowania administracyjnego, a także procedur wewnętrznych ZUS;
  - zweryfikowanie prawidłowości zgłoszeń ubezpieczonych przez podmioty zaangażowane w proceder pozornego przejmowania pracowników innych przedsiębiorców, zaś w przypadku stwierdzenia takich praktyk, wyegzekwowanie należnych składek na ubezpieczenia społeczne od faktycznych ich płatników;
  - czynny udział stron w postępowaniach dotyczących podleganiu ubezpieczeniom społecznym oraz informowanie stron o przysługujących im uprawnieniach;
  - skorygowanie wartości odpisu przedawnionych należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za lata 2001-2002.

DE LEGE FERENDA

NIK wnioskowała o podjecie działań w zakresie:

- nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, wprowadzająca narzędzia przeciwdziałające występowaniu zagrożenia dla pracowników zatrudnianych przez pracodawców, w przypadku ich niewypłacalności lub celowego niewywiązywania się przez nich z obowiązku opłacania należnych składek na ubezpieczenie społeczne;
- wprowadzenia do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych obowiązku wykazywania w zaświadczeniach wydawanych pracodawcom (płatnikom składek) o niezaleganiu w opłacaniu należnych składek na ubezpieczenie społeczne, informacji o prowadzeniu postępowania wyjaśniającego, jeżeli takie postępowanie jest prowadzone przez ZUS w czasie złożenia wniosku o wydanie zaświadczenia.

Efekty realizacji programów aktywizacji zawodowej pracowników instytucji sektora oświaty zwalnianych lub zagrożonych utratą pracy

Delegatura w Lublinie

P/16/075

CEL OGÓLNY

Ocena skuteczności działań podejmowanych celem aktywizacji zawodowej pracowników instytucji sektora oświaty (w szczególności nauczycieli) zwalnianych lub zagrożonych utratą zatrudnienia, w latach 2013-2015.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Rozwoju, trzy wojewódzkie urzędy pracy oraz urząd marszałkowski odpowiedzialne za wybór projektów konkursowych, dziewięciu beneficjentów realizujących projekty konkursowe oraz trzy wojewódzkie urzędy pracy i jeden powiatowy urząd pracy realizujące projekty systemowe – w sumie 18 jednostek.

PROBLEM

Nauczyciele należą do grupy zawodowej szczególnie narażonej na utratę pracy. Wynika to z niekorzystnych procesów demograficznych, wskutek których jednostki samorządu terytorialnego reorganizują sieć prowadzonych szkół i część z nich likwidują. Zwolnieni pracownicy instytucji sektora oświaty mają utrudnione możliwości znalezienia nowego zatrudnienia ze względu na ograniczony rynek pracy, szczególny rodzaj kwalifikacji oraz staż pracy wyłącznie w oświacie.

W 2013 r. Minister Rozwoju Regionalnego, we współpracy z Ministrem Edukacji Narodowej, uruchomił środki finansowe przeznaczone na aktywizację zawodową tych osób w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w formie outplacement. Wstępnie zaplanowana kwota wsparcia wyniosła 21,9 mln euro (91,3 mln zł) i została rozdzielona do dyspozycji instytucji pośredniczących na realizację, na poziomie województw, projektów aktywizacji zawodowej nauczycieli i pozostałych pracowników instytucji sektora oświaty: przewidzianych do zwolnienia, zagrożonych zwolnieniem z pracy lub zwolnionych po dniu 31 grudnia 2012 r.

Projekty te były realizowane w latach 2014-2015 na terenie wszystkich województw. Polegały one na finansowym wsparciu, ze środków Unii Europejskiej oraz budżetu państwa, nauczycieli i innych pracowników instytucji sektora oświaty w podejmowaniu przez nich działań ukierunkowanych na zdobycie nowych kwalifikacji, zatrudnienia lub prowadzenia własnej działalności gospodarczej. Według danych urzędów marszałkowskich i wojewódzkich urzędów pracy, objęto nim 5198 osób, a więc 40,5% wymagających wsparcia, spośród szacunkowej liczby 12 826 osób.

Na potrzebę podjęcia kontroli wskazywały informacje prasowe w latach 2013-2015, w których m.in. wskazywano na rosnące bezrobocie wśród nauczycieli, trudności osób z tej grupy zawodowej ze znalezieniem nowej pracy oraz zagrożenie długotrwałym bezrobociem. W interpelacjach poselskich składanych przez posłów Sejmu RP VII kadencji w 2015 r. do Ministra Edukacji Narodowej podnoszono kwestie dotyczące możliwości udzielenia tej grupie nauczycieli pomocy ze strony państwa. Na istotne znaczenie problemu zwolnień nauczycieli, w związku z likwidacją szkół publicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, wskazywały także wyniki kontroli NIK w 2013 r.

SYNTEZA

W ocenie NIK, realizacja projektów wsparcia – udzielanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w latach 2014-2015 – skierowanych do pracowników instytucji sektora oświaty zwalnianych lub zagrożonych utratą zatrudnienia, nie spowodowała znaczącej poprawy ich sytuacji na rynku pracy. Pomoc okazała się mało skuteczna, gdyż w znacznym stopniu objęła osoby niezagrożone bezpośrednio utratą pracy, a nawet takie, które z systemem oświaty miały jedynie związek okazjonalny.

Środki finansowe, które według pierwotnych założeń miały być przeznaczone na wspieranie nauczycieli zwalnianych lub zagrożonych zwolnieniem w związku z likwidacją szkół i placówek publicznych, zostały skierowane przez Instytucję Zarządzającą – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, a następnie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju na wsparcie znacznie szerszej grupy osób. W rezultacie z programu skorzystały również osoby niebędące etatowymi nauczycielami.

NIK stwierdziła, że przed rozpoczęciem programu i udzieleniem wsparcia nie przeprowadzono dostatecznie rzetelnych analiz potrzeb nauczycieli wymagających pomocy oraz możliwości ich rekrutacji do projektów, co miało wpływ na niską skuteczność wsparcia tej grupy zawodowej. Instytucja Zarządzająca w sposób nieskuteczny kierowała realizacją zadań w zakresie wsparcia pracowników instytucji sektora oświaty. Wynikało to przede wszystkim z niezapewnienia jednolitych zasad kwalifikowania kandydatów na terenie kraju, dopuszczenia do kwalifikowania uczestników niezgodnie z dokumentami programowymi PO KL oraz nierzetelnego monitorowania realizacji wsparcia. Z kolei instytucje pośredniczące i beneficjenci, stosując wprost ustalone przez Instytucję Zarządzającą zasady udzielania wsparcia na rozwój przedsiębiorczości, nie miały możliwości rzetelnej weryfikacji, czy udzielone uczestnikom projektów środki finansowe zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Spośród 31% uczestników, którzy ukończyli studia podyplomowe, ponad połowa otrzymała środki finansowe na studia przydatne w dalszej pracy w szkolnictwie, ale niewpływające na wzmocnienie ich pozycji na rynku pracy poza sektorem oświaty. Nową pracę poza sektorem oświaty podjęło zaledwie kilkanaście procent uczestników projektów, przy czym większość z nich stanowiły osoby, które otrzymały środki finansowe na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

W projektach konkursowych po ukończeniu szkoleń i studiów podyplomowych wskaźnik zatrudnienia nauczycieli poza sektorem oświaty w badanej próbie wynosił średnio 8,5% (tj. zatrudnienie poza sektorem oświaty, po trzech miesiącach od zakończenia projektu, znalazło 8,5% nauczycieli). W przypadku stażów zawodowych wskaźnik ten wynosił 2,3%, a pośrednictwa pracy – 12,1%. W projektach systemowych średnio 21,2% z uczestników szkoleń i studiów podyplomowych znalazło pracodawcę o innym, niż edukacyjny, profilu działalności, a po odbyciu stażu średnio co czwarta z osób, deklarujących się jako nauczyciele, podjęła pracę poza sektorem oświaty.

WNIOSKI POKONTROLNE

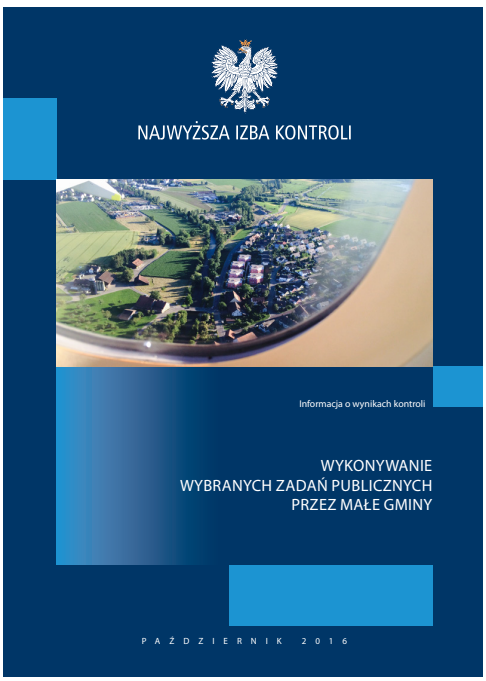
Do Ministra Rozwoju NIK wnioskowała o zapewnienie, na poziomie zarządzania krajowymi programami operacyjnymi, skutecznych systemów:

- kontroli kwalifikowalności kandydatów oraz uczestników projektów w celu uniemożliwienia przyjmowania osób niekwalifikujących się do grup docelowych;
- monitorowania instytucji pośredniczących w celu prowadzenia jednolitych działań na terenie kraju.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

W związku z nieprawidłowościami, stwierdzonymi w realizacji skontrolowanego projektu konkursowego na terenie województwa świętokrzyskiego, Delegatura w Lublinie skierowała zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, przez siedmiu uczestników projektu na terenie województwa świętokrzyskiego, określonego w art. 297 § 1 ustawy Kodeks karny, polegającego na złożeniu przez nich oświadczeń poświadczających nieprawdę w celu uzyskania dotacji.

Rolnictwo, rozwój wsi



10. Rolnictwo, rozwój wsi

Problematyka związana z rozwojem rolnictwa i obszarów wiejskich jest stale obecna w działalności kontrolnej NIK. Przeprowadzone w tym obszarze w 2016 r. kontrole dotyczyły zarówno warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej dla rolników, jak też bezpieczeństwa żywności, zapobiegania bezdomności zwierząt, czy rozwoju obszarów wiejskich, w tym małych gmin.

Po kontroli dot. *Zapewnienia prawidłowej i terminowej realizacji wypłat bezpośrednich dla rolników w kampanii 2015 r.* NIK uznała, że przygotowania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do realizacji dopłat bezpośrednich dla rolników w kampanii 2015 r. prowadzone były pod presją czasu. Wprowadzenie nowych przepisów prawa Unii Europejskiej, regulujących system dopłat, wymagało wdrożenia w krótkim okresie gruntownych zmian w systemie informatycznym Agencji. Pomimo trudności, a nawet ryzyka opóźnień – realizację wypłat rozpoczęto w terminie, czyli 1 grudnia 2015 r. Do 11 maja 2016 r. rolnikom przekazano ponad 11 mld zł, czyli 77% należnych dopłat bezpośrednich. NIK zwróciła jednak uwagę na uprzywilejowaną pozycję wykonawcy systemu informatycznego dla ARiMR. Po wyczerpaniu środków na modyfikację systemu, w ramach umowy z 2013 r., i ze względu na potrzebę jego szybkiego dostosowania do wymogów perspektywy 2014-2020, konieczne było zawarcie kolejnej umowy, w trybie „z wolnej ręki", z dotychczasowym wykonawcą. W ocenie NIK, ARiMR posiadała ogromne doświadczenie w realizacji umów związanych z wprowadzaniem nowych systemów w ramach płatności bezpośrednich dla rolników, dlatego też wskazano na niewystarczające korzystanie z tej zdobytej wcześniej wiedzy. Jednym z istotnych elementów wzmocnienia organizacji pracy ARiMR powinno być zapewnienie odpowiedniej kadry pracowników IT. W opinii NIK, powinno się to w przyszłości przełożyć na możliwość wyboru wykonawcy do realizacji kolejnych działań ARiMR w trybie konkurencyjnym oraz na efektywny nad nim nadzór.

Z wydatkowaniem środków unijnych przeznaczonych dla rolników łączyła się także kontrola *Systemu zarządzania nieprawidłowościami w zakresie europejskich funduszy rolnych.* Wyniki kontroli wykazały, że agencje płatnicze (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i Agencja Rynku Rolnego) nie wykorzystywały lub wykorzystywały w nieznacznym stopniu informacje zawarte w systemie IMS[14] dla potrzeb zarządzania nieprawidłowościami w zakresie wykorzystania środków UE. Spowodowane to było m.in. ograniczonym dostępem tych agencji do bazy danych systemu IMS, tj. tylko do zakresu ich właściwości, co eliminowało możliwość uzyskania informacji wprowadzonych do systemu przez inne jednostki. System nie zawierał również niektórych funkcjonalności, które byłyby przydatne dla krajowych użytkowników. Ponadto od 2011 r. komórka organizacyjna Ministerstwa Finansów, właściwa w zakresie informowania Komisji Europejskiej o nieprawidłowościach w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej – w związku z udzieleniem agencjom płatniczym przez OLAF[15] dostępu do systemu – zrezygnowała z przygotowywania okresowych zbiorczych informacji dotyczących nieprawidłowości zgłoszonych do Komisji Europejskiej. Opracowania te stanowiły m.in. dla Agencji Rynku Rolnego źródło informacji o występujących zjawiskach i trendach dotyczących ujawnionych nieprawidłowości w wydatkowaniu środków z europejskich funduszy rolnych, w których administrowaniu nie brała udziału.

W badaniach kontrolnych przeprowadzonych w 2016 r. NIK zwróciła także uwagę na znaczenie małych gmin dla rozwoju i zmian na obszarach wiejskich oraz potencjalny wpływ tych zmian na obsługę ludności wiejskiej. W kontroli dot. *Wykonywania wybranych zadań publicznych przez małe gminy* Izba oceniła ich zdolność do prawidłowego i skutecznego wykonywania zadań publicznych, w tym do tworzenia warunków rozwoju społeczności lokalnych. Wyniki kontroli wykazały, że gminy poniżej 5 tys. mieszkańców słabo radziły sobie z realizacją zadań publicznych: utrzymaniem dróg, rozwijaniem sieci kanalizacyjnej, czy zapewnieniem opieki zdrowotnej. Wynikało to przede wszystkim z niskich budżetów, ale także z rozproszonej zabudowy i ukształtowania terenu. Z wykonywaniem zadań największe problemy miały gminy o niskich dochodach własnych, co zmuszało je do zaciągania kredytów i pożyczek. W ocenie NIK, systematycznie rosnące zadłużenie skontrolowanych gmin bez wątpienia wpłynie na możliwość realizacji inwestycji i skuteczność wykonywania zadań w przyszłości.

W ocenie NIK, przyszłość małych gmin będzie coraz bardziej determinowana ich sytuacją demograficzną. Dotychczasowe kryteria przyznawania subwencji lub wpłat do budżetu państwa, oparte na liczbie mieszkańców, mogą istotnie ograniczyć źródła dochodów gmin. Wysoki poziom zadłużenia, będący w znacznym stopniu wynikiem realizowanych zadań inwestycyjnych z zakresu infrastruktury, w sposób znaczący ograniczył możliwość dalszego pozyskiwania przez gminy środków. Zdaniem NIK, głębokiej analizie należy poddać zatem zasady finansowania szczególnie jednostek o najniższym

[14] Irregularity Managment System – system uruchomiony przez Komisję Europejską w celu umożliwienia państwom członkowskim wywiązywania się z obowiązku informowania o nieprawidłowościach.
[15] Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych.

poziomie dochodów własnych, a na rozwój infrastruktury małych gmin może wpłynąć wprowadzenie zachęt finansowych do wspólnej realizacji zadań szczególnie kapitałochłonnych (z funduszy ochrony środowiska, środków unijnych lub z budżetu państwa). To powinno przyczynić się do większej racjonalizacji wydatkowania tych środków. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że dofinansowywanie przez gminy budowy i utrzymania dróg powiatowych odbywa się kosztem zmniejszenia nakładów na drogi własne, co powoduje pogorszenie stanu tych drugich.

Najwyższa Izba Kontroli w przeprowadzonych badaniach kontrolnych zdiagnozowała również zagrożenia związane z wytwarzaniem i wprowadzaniem na rynek żywności pochodzenia roślinnego i zwierzęcego. W kontroli dotyczącej *Działań organów administracji rządowej na rzecz bezpieczeństwa żywności* ocenie poddano prawidłowość i skuteczność nadzoru organów administracji rządowej nad bezpieczeństwem żywności.

Sprawowanie skutecznego nadzoru w obszarze bezpieczeństwa żywności warunkuje ochronę zdrowia publicznego. Przepisy prawa w tym zakresie mają stanowić instrument wspomagający organy inspekcji. Nie zawsze normy prawne spełniają taką rolę. W tym zakresie regulacja rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 października 2010 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji mięsa przeznaczonego na użytek własny nie sprzyjała prawidłowemu sprawowaniu nadzoru w tym obszarze. Podmioty obowiązane do przestrzegania tych przepisów naruszały je, co skutkowało nielegalnym ubojem zwierząt i wprowadzaniem mięsa do obrotu. Mechanizmy nadzoru określone w tym rozporządzeniu nie zabezpieczały przed wystąpieniem ryzyka możliwości wprowadzania do obrotu niebezpiecznych produktów pochodzenia zwierzęcego.

W ocenie NIK zwiększenie skuteczności nadzoru sanitarno-weterynaryjnego wymaga reorganizacji właściwych w tym zakresie służb. Wskazują na to ustalenia kontroli dotyczące m.in. nieprzekazywania między organami inspekcji informacji o stwierdzonych przypadkach prowadzenia niezarejestrowanej działalności oraz trwające spory kompetencyjne pomiędzy Inspekcją Weterynaryjną a Państwową Inspekcją Sanitarną w zakresie sprawowania nadzoru nad produktami pochodzenia zwierzęcego. Zmian wymaga także częstotliwość kontroli sanitarno-weterynaryjnych na targowiskach. Obecnie, zdaniem NIK, kontrole są zbyt rzadkie i nie zapobiegają wykrywaniu sprzedaży mięsa z masowo dokonywanych ubojów gospodarczych cieląt i świń. Przyczyną słabości nadzoru i koordynacji działalności inspekcji jest również rozproszenie jej organów w strukturach rządowej administracji zespolonej.

Kontrola *Zapobieganie bezdomności zwierząt* została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Ocenie poddano prawidłowość i skuteczność działań gmin na rzecz ograniczenia bezdomności zwierząt, w tym: m.in. w zakresie ustalenia i realizacji programów opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania ich bezdomności. NIK oceniła także zapewnienie właściwych warunków bytowania zwierząt w schroniskach i przytuliskach i oceniła działania Inspekcji Weterynaryjnej dotyczące jej nadzoru nad miejscami, w których przebywały bezdomne zwierzęta. Zbadano także prawidłowość adopcji zwierząt.

W ocenie NIK działania ograniczające się przede wszystkim do wyłapywania i umieszczania zwierząt w schroniskach nie zapobiegają bezdomności. Rozwiązanie tego problemu wymaga kompleksowych i wielokierunkowych działań profilaktycznych, obejmujących znakowanie i ewidencjonowanie wszystkich zwierząt oraz wprowadzenie realnych zachęt do upowszechnienia kastracji i sterylizacji zwierząt mających właścicieli. Umieszczanie zwierząt w schroniskach i intensywna akcja adopcyjna powinny być zaś ostatnim elementem ograniczania bezdomności. Jednym z powodów nierozwiązania problemu bezdomności zwierząt było niedokonanie (na czas zakończenia kontroli) postulowanych zmian w prawie, w tym wskazywanych również przez NIK. Postulowane przez NIK w dotychczasowych kontrolach zmiany ustawy o ochronie zdrowia zwierząt zostały częściowo zrealizowane poprzez przyjęcie w zmienionej ustawie, także w gminie, planu sterylizacji lub kastracji zwierząt.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Zapewnienie prawidłowej i terminowej realizacji wypłat bezpośrednich dla rolników w kampanii 2015 r. (I/15/001/KRR)*
2. *System zarządzania nieprawidłowościami w zakresie europejskich funduszy rolnych (P/15/049/KRR)*
3. *Działania organów administracji rządowej na rzecz bezpieczeństwa żywności (P/15/050/KRR)*
4. *Wykonywanie wybranych zadań publicznych przez małe gminy (P/15/066/LBI)*
5. *Zapobieganie bezdomności zwierząt (P/16/058/LBI)*

Zapewnienie prawidłowej i terminowej realizacji wypłat bezpośrednich dla rolników w kampanii 2015 r.

Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

I/15/001

CEL OGÓLNY

Ocena przygotowania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do rozpoczęcia wypłat w ramach wsparcia bezpośredniego w kampanii 2015 r.

ZAKRES PODMIOTOWY

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (centrala).

PROBLEM

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 2004 r. realizuje płatności w obszarze I filara Wspólnej Polityki Rolnej w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, nazywane płatnościami bezpośrednimi. W ramach zrealizowanych jedenastu kampanii w okresie od 2004 r. do końca 2014 r. wypłacono producentom rolnym 107,2 mld zł. W 2014 r. po raz ostatni obowiązywały stare zasady przyznawania płatności bezpośrednich i od 2015 r. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, jako agencja płatnicza, realizowała zreformowany system wsparcia bezpośredniego. Najistotniejsze zmiany w systemie płatności bezpośrednich od 2015 r. dotyczyły: rodzajów płatności (schematów), o które rolnik mógł się ubiegać oraz wymogów, których spełnienie w gospodarstwie rolnym warunkowało przyznanie rolnikowi poszczególnych płatności. Obowiązek realizacji nowych schematów wsparcia bezpośredniego w 2015 r. wymuszał dostosowanie Systemu Informacyjnego Agencji do wynikających ze zobowiązań Polski wobec Unii Europejskiej nowych zasad oraz wymagań. W celu realizacji tych zasad i wymagań Agencja zleciła wykonanie nowych modułów systemowych (m.in. moduł wprowadzania danych i kompletności, moduł kontroli administracyjnej, moduł naliczania płatności) podmiotowi zewnętrznemu.

SYNTEZA

Przygotowanie ARIMR do realizacji dopłat bezpośrednich w kampanii 2015 r. odbywało się w sytuacji konieczności wdrożenia dużej zmiany w systemie informatycznym w krótkim czasie. Na przebieg i rezultat prac Agencji w tym zakresie wpływ miały ograniczone zasoby w sytuacji równoległego prowadzenia wielu projektów, w tym konieczność zapewnienia odpowiednich kadr i wykonawców oraz zapewnienie środków finansowych i zasobów technicznych. Agencja prawidłowo ustaliła cele strategiczne dotyczące aplikacji, łączności, systemów oraz środowiska sprzętowo-programowego IT. NIK zwróciła uwagę na niewystarczające zasoby ludzkie niezbędne do sprawnej realizacji procesu przeprowadzenia ARIMR przez zmiany związane z przygotowaniem kampanii 2015 r. Braki dotyczyły zapewnienia odpowiedniej liczby analityków systemowych, osób odpowiedzialnych za wycenę systemów, osób odpowiedzialnych za analizy biznesowe i kierowanie wątkami technicznymi w projektach. Pomimo zaistniałych trudności realizację wypłat rozpoczęto w terminie. Do 11 maja 2016 r. rolnikom przekazano 77% należnych dopłat bezpośrednich.

WNIOSKI POKONTROLNE

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa Agencji Restruktuyryzacji i Modernizacji Rolnictwa NIK nie formułowała wniosków pokontrolnych. Przedstawiła natomiast uwagi wskazujące m.in. potrzebę ponownego przeanalizowania podejścia do kolejnych modernizacji systemu informatycznego ARiMR służącego do obsługi procesu rozpatrywania wniosków o przyznanie płatności dla producentów rolnych, którego budowa odbywa się w okolicznościach cyklicznej zmiany przepisów prawa.

System zarządzania nieprawidłowościami w zakresie europejskich funduszy rolnych

Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

P/15/049

CEL OGÓLNY

Ocena zgodności realizacji zadań w ramach systemu zarządzania nieprawidłowościami w zakresie europejskich funduszy rolnych (Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich), w szczególności w zakresie informowania Komisji Europejskiej przez Polskę o nieprawidłowościach w wydatkowaniu środków z tych funduszy oraz prowadzenia postępowań wyjaśniających przed Komisją Europejską w ramach Wspólnej Polityki Rolnej zgodnie z przepisami UE oraz zasadą należytego zarządzania finansami. Cele szczegółowe sformułowane w ramach celu głównego definiowały pytania:

- czy system informowania Komisji Europejskiej przez Polskę o nieprawidłowościach w wydatkowaniu środków z europejskich funduszy rolnych został odpowiednio zorganizowany oraz funkcjonuje zgodnie z przepisami UE?
- czy system obsługi postępowań wyjaśniających przed Komisją Europejską w ramach Wspólnej Polityki Rolnej jest odpowiedni?

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w: Ministerstwie Finansów – Departamencie Ochrony Interesów Finansowych UE, Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz w centralach: Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencji Rynku Rolnego.

PROBLEM

Zgodnie z przepisami UE państwa członkowskie mają obowiązek informowania KE m.in. o wszystkich wykrytych nieprawidłowościach na szkodę funduszy unijnych – w tym rolnych – na kwotę przekraczającą 10 tys. euro. Według danych KE w latach 2010-2014 Polska zajmowała wysokie miejsce wśród państw członkowskich, jeśli chodzi o liczbę i kwotę zgłoszonych nieprawidłowości w ww. obszarze, co – zdaniem NIK – poza skutecznością w wykrywaniu nieprawidłowości podlegających raportowaniu – mogło również wynikać z nadinterpretacji przez organy administracji rządowej przepisów UE w tym zakresie lub niejasnych i nadmiernie skomplikowanych procedur raportowania ww. nieprawidłowości. W 2013 r. w mediach szeroko omawiano kwestię żądań przez KE zwrotu środków z europejskich funduszy rolnych, w związku z nieprawidłowościami w ich wydatkowaniu wykrytymi przez Komisję w Polsce. W kontroli wykonania budżetu w 2013 r. w MRiRW ustalono, że w latach 2004-2013 KE w związku z ww. nieprawidłowościami wyłączyła z finansowania wydatki na kwotę 1114,9 mln zł.

Podstawowe akty prawne regulujące tematykę objętą kontrolą to w szczególności akty prawne UE:

- rozporządzenie Rady (WE, EURATOM) Nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich;
- rozporządzenie Rady (WE) Nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej i rozporządzenia wykonawcze do tego rozporządzenia;
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) Nr 352/78, (WE) Nr 165/94, (WE) Nr 2799/98, (WE) Nr 814/2000, (WE) Nr 1290/2005 i (WE) Nr 485/2008 i rozporządzenia wykonawcze do tego rozporządzenia.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła organizację i funkcjonowanie w Polsce systemu zarządzania nieprawidłowościami w zakresie europejskich funduszy rolnych w obszarze informowania Komisji Europejskiej o nieprawidłowościach w wydatkowaniu środków z tych funduszy oraz w obszarze prowadzenia postępowań wyjaśniających przed Komisją w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej. Realizacja zadań w ramach tego systemu była zgodna z przepisami Unii Europejskiej oraz zasadą należytego zarządzania finansami.

Organizacja systemu informowania KE o nieprawidłowościach w wydatkowaniu środków z europejskich funduszy rolnych umożliwiała realizację zadań w tym zakresie. Pełnomocnik Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej opracował i przekazał do stosowania dokumenty ramowe określające zadania realizowane przez organy i podmioty zaangażowane w tym procesie. Współpracował również z instytucjami zaangażowanymi w realizację zadań na poziomach krajowym i międzynarodowym.

Agencje płatnicze (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i Agencja Rynku Rolnego) opracowały i wdrożyły niezbędne procedury wewnętrzne oraz zapewniły odpowiednią pod względem liczebności i przeszkolenia obsadę kadrową do obsługi systemu.

Organy i podmioty zaangażowane w proces informowania Komisji Europejskiej o nieprawidłowościach w wydatkowaniu środków z europejskich funduszy rolnych prawidłowo realizowały zadania wynikające z przepisów UE. Niedotrzymywanie terminów zgłoszeń nieprawidłowości do KE, w szczególności przez ARMiR, pomimo dużej skali opóźnień – zarówno pod względem liczby przypadków, jak i w wymiarze czasowym – nie spowodowało powstania błędów finansowych, a Agencja w celu wyeliminowania tych opóźnień podjęła działania naprawcze.

Nadzór i kontrola nad systemem informowania KE o nieprawidłowościach w wydatkowaniu środków z europejskich funduszy rolnych funkcjonowały prawidłowo.

System obsługi postępowań wyjaśniających przed KE w ramach Wspólnej Polityki Rolnej został zorganizowany w sposób umożliwiający skuteczną realizację zadań w tym zakresie.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi prowadził postępowania, wykorzystując wszystkie możliwości zastosowania przepisów UE, oraz monitorował stan wdrażania przez agencje płatnicze zaleceń wynikających z misji audytowych przeprowadzanych przez KE w Polsce. Agencje płatnicze rzetelnie i terminowo realizowały zadania w ramach systemu. Działania Ministra RiRW – we współpracy z agencjami płatniczymi – w zakresie prowadzenia postępowań umożliwiły ograniczenie wysokości sankcji finansowych nałożonych na Polskę w ramach Wspólnej Polityki Rolnej w stosunku do proponowanych wstępnie przez Komisję (2560 mln zł) o około 383 mln zł.

W organizowaniu systemu informowania KE o nieprawidłowościach w zakresie funduszy UE, w tym funduszy rolnych, wiodącą rolę odgrywała Komisja Europejska (OLAF – Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych). Komisja określiła przepisy w tym zakresie, utworzyła i administrowała systemem IMS (Irregularity Managment System – system informatyczny uruchomiony przez Komisję w celu umożliwienia państwom członkowskim wywiązywania się z obowiązku informowania o nieprawidłowościach) oraz ustaliła zakres wymagań dotyczących raportowanych danych. Komisja wykorzystywała ten system w szczególności do prowadzenia analiz o zaistniałych obszarach ryzyka w Polsce.

WNIOSKI POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli skierowała do Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej wniosek o wdrożenie instrumentów zapewniających agencjom płatniczym pełny zakres informacji o nieprawidłowościach w wydatkowaniu europejskich funduszy rolnych zgłaszanych do Komisji Europejskiej.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa NIK wnioskowała o skuteczną realizację działań naprawczych zapewniających terminowe raportowanie nieprawidłowości w systemie IMS.

Działania organów administracji rządowej na rzecz bezpieczeństwa żywności

Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

P/15/050

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości i skuteczności nadzoru organów administracji rządowej nad bezpieczeństwem żywności.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Głównym Inspektoracie Weterynarii, Głównym Inspektoracie Sanitarnym, Głównym Inspektoracie Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Poza tym badaniami objęto: wojewódzkie inspektoraty weterynarii, wojewódzkie inspektoraty jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych i wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej w: Bydgoszczy, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu i Warszawie, a także pięć powiatowych inspektoratów weterynarii oraz pięć powiatowych inspektoratów sanitarnych – po jednym z terenu województw: kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i mazowieckiego.

PROBLEM

Sprawowanie skutecznego nadzoru w obszarze bezpieczeństwa żywności warunkuje ochronę zdrowia publicznego. Kontrola bezpieczeństwa żywności jest oparta o dwa elementy – kontrolę wewnętrzną w zakładzie wykorzystującą systemy weryfikacji przyjętych procedur zgodnych z zasadami dobrej praktyki produkcyjnej (GMP), zasadami dobrej praktyki higienicznej (GHP) oraz systemem analizy zagrożeń i krytycznych punktów kontroli (HACCP), a także niezależną kontrolę zewnętrzną prowadzoną przez organy urzędowej kontroli żywności. Organy te, w związku z zakresem swoich uprawnień, prowadzą nadzór nad jakością zdrowotną żywności oraz jej jakością handlową.

Od ponad 10 lat dyskutowany jest w Polsce nowy model funkcjonowania inspekcji i powołanie Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności, składającej się z obecnie funkcjonującej Inspekcji Weterynaryjnej, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz części Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Inspekcji Handlowej. Projektowane jest także przyporządkowanie nowopowstałej inspekcji w skład administracji rządowej i zorganizowanie jej według pionowej hierarchii podległości.

Regulacje prawne dotyczące zagadnienia bezpieczeństwa żywności obejmują ochronę zdrowia i interesów konsumentów i dotyczą nie tylko kontroli higieny żywności, ale również prawidłowości etykietowania czy opakowywania produktów żywnościowych. Przepisy mają gwarantować bezpieczeństwo produktów żywnościowych na każdym etapie łańcucha ich produkcji i dystrybucji.

SYNTEZA

Prawidłowość i skuteczność prowadzonego przez inspekcje nadzoru nad bezpieczeństwem żywności była w poszczególnych kontrolowanych inspekcjach zróżnicowana. Nie stwierdzono zasadniczych nieprawidłowości w funkcjonowaniu Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Inspekcji Handlowej. W Inspekcji Handlowej stwierdzono tylko uchybienia w sprawozdawczości z działalności Inspekcji, natomiast w Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych stwierdzono przypadki nierzetelnych ocen ustaleń kontroli instytucjonalnej i naruszeń procedur kontrolnych.

Nadzór Państwowej Inspekcji Sanitarnej nad bezpieczeństwem żywności był właściwy. Przestrzegano procedur systemu Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności i Paszach, przekazując bezzwłocznie informacje o zagrożeniach. Uchybienia dotyczyły częstotliwości kontroli przeprowadzanej na targowiskach.

Nie w pełni skuteczne były natomiast działania Inspekcji Weterynaryjnej dotyczące bezpieczeństwa żywności, przede wszystkim w zakresie nadzoru nad ubojami zwierząt w gospodarstwach i utylizacją powstających w ich wyniku odpadów szczególnego ryzyka. Stwierdzono duże rozbieżności pomiędzy danymi prezentowanymi przez Główny Urząd Statystyczny a danymi pochodzącymi z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sprawozdawczością Inspekcji Weterynaryjnej. Rozbieżności te dotyczył głównie liczby zwierząt poddanych ubojowi i objętych badaniami weterynaryjnymi.

Nie weryfikowano także uprawnień do uboju zwierząt w gospodarstwach. Bieżący nadzór sprawowany przez powiatowych i wojewódzkich lekarzy weterynarii był niewystarczający, co przyczyniło się do lekceważenia norm prawnych w tym zakresie i w konsekwencji doprowadziło do niekontrolowanego i nielegalnego wprowadzania do obrotu na rynku krajowym mięsa i jego przetworów oraz zdeprecjonowania zasad bezpieczeństwa żywności w tym obszarze.

Organy inspekcji rzetelnie realizowały wieloletnie plany kontroli oraz właściwie identyfikowały pojawiające się zagrożenia na rynku artykułów rolno-spożywczych. W większości kontrolowanych jednostek ewidencjonowano podmioty produkujące żywność, których działalność wymagała zgłoszenia i rejestracji. Wystąpiły jednak przypadki niepodejmowania działań przez powiatowych lekarzy weterynarii i kontroli podmiotów, które nie zgłosiły prowadzenia takiej działalności i nie były uwzględniane w stosownych rejestrach. Poszczególne organy inspekcji w większości skutecznie egzekwowały wykonanie zaleceń pokontrolnych oraz nałożone kary administracyjne i grzywny. W ocenie NIK wysokość kar wymierzanych za naruszenie prawa żywnościowego w niektórych przypadkach była nieadekwatne do skali zagrożenia.

Organy inspekcji zawarły stosowne porozumienia o współpracy uwzględniające zakres i specyfikę wykonywanych zadań oraz przekazywały informacje o wynikach kontroli. Pomiędzy Państwową Inspekcją Sanitarną a Inspekcją Weterynaryjną nie dopracowano – pomimo kilkuletniej korespondencji – zakresu kompetencji dotyczącego nadzoru obu inspekcji nad sklepami wielkopowierzchniowymi i obiektami na targowiskach, w których dokonywany był rozbiór i przetwarzanie mięsa. Stwierdzono także przypadki nieprzekazywania pomiędzy organami inspekcji informacji o nielegalnie prowadzonej działalności w zakresie produkcji artykułów żywnościowych.

Działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na rzecz bezpieczeństwa żywności były niespójne, fragmentaryczne i łagodziły jedynie doraźnie skutki nieprawidłowości stwierdzanych przez Inspekcję Weterynaryjną. Nie wprowadzono skutecznych, systemowych mechanizmów nadzoru m.in. nad sprzedażą targowiskową, ograniczających ryzyko wprowadzania do obrotu produktów pochodzenia zwierzęcego bez kontroli sanitarno-weterynaryjnej.

Regulacja przepisów dotyczących uboju zwierząt na użytek własny, pomimo że nie narusza przepisów prawa Unii Europejskiej, to jednak utrudnia organom Inspekcji Weterynaryjnej wykonywanie skutecznej kontroli w tym zakresie. Ponadto, przepisy te w przypadku pozyskiwania mięsa na własny użytek dopuszczają metodę badania mięsa świń i dzików niezapewniającą pełnej wykrywalności włośni, co może stanowić potencjalne zagrożenie dla zdrowia konsumentów.

Zarówno Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jak i Główny Lekarz Weterynarii, nie podjęli odpowiednich działań w celu wyeliminowania procederu wprowadzania na rynek mięsa z nielegalnego uboju, bez badań lekarsko-weterynaryjnych, pomimo niepokojących danych statystycznych świadczących o skali nielegalnej produkcji i dystrybucji takiego mięsa.

WNIOSKI POKONTROLNE

W wyniku kontroli do Prezesa Rady Ministrów NIK wnioskowała o koordynowanie prac w zakresie projektowanych zmian organizacyjnych inspekcji działających w obszarze bezpieczeństwa i jakości żywności na rzecz powołania skonsolidowanej Inspekcji posiadającej uprawnienia do kontroli prewencyjnej.

Do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi NIK wniosła o:
- zwiększenie nadzoru nad funkcjonowaniem Inspekcji Weterynaryjnej w zakresie prowadzonych działań związanych z bezpieczeństwem produktów pochodzenia zwierzęcego;
- podjęcie działań w celu wprowadzenia obowiązku dokonywania uboju zwierząt gospodarskich na użytek własny, wyłącznie w zakładach pozostających pod nadzorem Inspekcji Weterynaryjnej.

Wnioski skierowane do Głównego Lekarza Weterynarii dotyczyły wzmocnienia nadzoru nad organami Inspekcji Weterynaryjnej w zakresie:
- badań na obecność włośni mięsa świń ubitych na użytek własny oraz odstrzelonych dzików, a także zagospodarowania materiału szczególnego ryzyka;
- sporządzania sprawozdań statystycznych dotyczących wyników urzędowego badania zwierząt i mięsa (RRW-6);
- zapewnienie rzetelnego prowadzenia dokumentacji dotyczącej badania zwierząt przez urzędowych lekarzy weterynarii, w tym w zakresie badań mięsa świń i dzików na obecność włośni.

Wykonywanie wybranych zadań publicznych przez małe gminy

Delegatura w Białymstoku

P/15/066

CEL OGÓLNY

Ocena zdolności małych gmin do prawidłowego i skutecznego wykonywania zadań publicznych, w tym do tworzenia warunków rozwoju społeczności lokalnych.

ZAKRES PODMIOTOWY

21 urzędów gmin z terenu siedmiu województw (podlaskiego, lubelskiego, lubuskiego, łódzkiego, mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego).

PROBLEM

W Polsce funkcjonuje 2478 gmin, z tego 622 to gminy o liczbie poniżej 5 tys. mieszkańców. Niezależnie od liczby mieszkańców gminy (100 tys. czy 2 tys.) zakres zadań jest taki sam, mimo że specyfika i koszty ich realizacji mogą być diametralnie różne. Przekłada się to na relatywnie wysokie koszty funkcjonowania szczególnie małych jednostek, w kontekście realizacji tych samych zadań. Tendencją w Unii w ostatnich latach jest powiększanie podstawowych jednostek administracyjnych.

W Polsce dotychczas nie wystąpiły przypadki łączenia małych gmin, mimo zachęty funkcjonującej od 2003 r. w ustawie o dochodach samorządu – zwiększenia o pięć punktów procentowych w okresie pięciu lat udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Od 1 stycznia 2016 r. nastąpiła modyfikacja zachęt finansowych zwiększenie wpływów z PIT preferujące jednostki o najmniejszych dochodach z PIT – poniżej średniej krajowej.

Zgodnie z ustawą o samorządzie, gmina jest jednostką terytorialną o najszerszym zakresie kompetencji, jest właściwa dla wszystkich spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, jeżeli nie są one zastrzeżone ustawowo na rzecz innych

podmiotów. Ustawa o samorządzie wyróżnia dwa rodzaje zadań: zadania własne, służące zaspokojeniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, oraz zadania zlecone, w tym z zakresu administracji rządowej. W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. W zakresie realizacji zadań użyteczności publicznej (będących zadaniami własnymi gminy, a których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych) gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą, ale wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie o gospodarce komunalnej. Wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego.

SYNTEZA

Skontrolowane małe gminy realizowały zadania publiczne na poziomie niższym niż średni w danym rejonie, głównie z powodu ograniczeń finansowych, rozproszenia zabudowy osadniczej i ukształtowania terenu. Z realizacją tych zadań nie radziły sobie przede wszystkim gminy chrakteryzujące się niskim udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem i wysokim poziomem zadłużenia utrudniającym większości z nich zaciąganie nowych zobowiązań, co może mieć wpływ na realizację inwestycji i skuteczność wykonywania zadań w przyszłości.

Kontrolowane gminy nie były w stanie zapewnić prawidłowej gospodarki ściekowej, głównie z powodu wysokich, w stosunku do możliwości finansowych, kosztów budowy infrastruktury kanalizacyjnej, rozproszenia sieci osadniczej lub niekorzystnego ukształtowania terenu, podrażającego budowę infrastruktury i jej eksploatację. Na koniec 2014 r. na terenie trzech skontrolowanych gmin nie było sieci kanalizacyjnej, a w 16 poziom dostępu do niej wyniósł od 4% do 69% i był niższy niż w powiecie i w województwie.

Tylko trzy z 21 objętych kontrolą gmin (14%), rozpoznały potrzeby zdrowotne swoich mieszkańców oraz na tej podstawie opracowały i realizowały programy polityki zdrowotnej.

Jedynie w sześciu gminach (30%) funkcjonowały cmentarze komunalne. Pozostałe nie skorzystały z możliwości zawarcia porozumienia z innymi samorządami w sprawie wspólnej realizacji tego zadania, chociaż – stosownie do postanowień ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych – taki cmentarz powinien być zakładany dla każdej gminy, a jedynie w uzasadnionych przypadkach dla kilku. Funkcjonowanie w gminach jedynie cmentarzy wyznaniowych może stwarzać problemy z zapewnieniem miejsca pochówku dla osób niewierzących lub innego wyznania.

W okresie objętym kontrolą pogorszył się stan dróg gminnych. Z 32% w 2011 r. do 35% w 2014 r. wzrósł bowiem odsetek dróg gminnych w stanie niezadowalającym lub złym, a tylko 30% posiadało nawierzchnię utwardzoną. Jednym z powodów takiego stanu było przeznaczanie środków, przez prawie wszystkie skontrolowane gminy (19 z 21), na pokrycie 50% kosztów remontów, modernizacji lub budowy dróg powiatowych, łączących różne miejscowości w gminie.

Żadna z kontrolowanych gmin nie była zainteresowana połączeniem z innymi gminami. Niewielkie było także zainteresowanie tworzeniem jednostek do wspólnej realizacji zadań. Jedynie cztery z 21 gmin podjęły się realizacji zadań wspólnych w ramach związków międzygminnych.

WNIOSKI POKONTROLNE

Do ministra właściwego do spraw finansów publicznych NIK złożyła wniosek o rozważenie:

- analizy zasad finansowania jednostek o najniższym poziomie dochodów własnych z uwzględnieniem specyfiki małych jednostek samorządowych, w tym zachodzących na ich terenach zmian demograficznych;
- wprowadzenia, przy udziale ministrów właściwych do spraw transportu, budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, rolnictwa i rozwoju wsi, zachęt finansowych preferujących wspólną realizację przez gminy zadań własnych, w szczególności wymagających budowy infrastruktury, co pozwoliłoby wykorzystać efekt skali i zapewnić bardziej racjonalne ich zaplanowanie.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

W związku ze stwierdzonymi przypadkami niewykonywania przeglądów stanu dróg gminnych, jak również nieprowadzenia ich ewidencji, w sześciu przypadkach skierowano do właściwych powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego zawiadomienia o popełnieniu wykroczeń przez zarządców tych dróg.

Zapobieganie bezdomności zwierząt

Delegatura w Białymstoku

P/16/058

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości i skuteczności działań gmin na rzecz ograniczenia bezdomności zwierząt, w tym ocena:

- gmin w zakresie ustalenia i realizacji programów opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania ich bezdomności;
- schronisk, przytulisk i podmiotów wyłapujących zwierzęta, w tym właściwych warunków bytowania zwierząt i adopcji;
- działań Inspekcji Weterynaryjnej dotyczących jej nadzoru nad miejscami, w których przebywały bezdomne zwierzęta;
- realizacji wniosków sformułowanych po przeprowadzonej w 2012 r. kontroli P/12/193 „Wykonywanie zadań gmin dotyczących ochrony zwierząt".

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w 11 urzędach gmin (miast) i dwóch związkach międzygminnych, w 13 schroniskach, przytulisku, w dwóch podmiotach zajmujących się wyłapywaniem zwierząt oraz w 10 powiatowych inspektoratach weterynarii, z województw: lubelskiego, łódzkiego, mazowieckiego, podlaskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego.

PROBLEM

Na koniec 2014 r. funkcjonowały w Polsce 184 schroniska dla zwierząt, tj. o 34 więcej niż w 2011 r. W stosunku do 2011 r. wzrosła liczba zarówno przebywających w schroniskach psów (do 105,7 tys., tj. o 5,4%), jak i kotów (do 24,1 tys., tj. o 17,8%). Tylko nieznacznie wzrosła liczba adoptowanych zwierząt: w 2014 r. adoptowano 59,3 tys. a więc 56% zwierząt przebywających w schroniskach, gdy w 2011 r. adoptowano 54,7 tys. psów – 55%.

Zapobieganie bezdomności zwierząt oraz zapewnianie opieki zwierzętom bezdomnym, w tym ich wyłapywanie jest zadaniem gmin. Odpowiedzialne za realizację tego zadania samorządy nie radzą sobie z tym problemem, głównie z powodu nieskutecznych działań ograniczających rozrodczość (kastracji i sterylizacji) oraz niewprowadzenia powszechnego sytemu rejestracji i znakowania psów. Opieka gmin nad zwierzętami bezdomnymi ogranicza się najczęściej do zlecenia wyłapywania bezdomnych zwierząt i umieszczenia ich w schroniskach. Gminy mają też trudności z wyegzekwowaniem prawidłowej realizacji umów o opiekę nad zwierzętami.

SYNTEZA

Gminy podjęły szereg działań mających na celu zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom, jednak nie przyniosły one realnych efektów w zapobieganiu ich bezdomności. Większość objętych kontrolą gmin w małym stopniu korzystała z możliwości realizowania kompleksowych i wielokierunkowych działań profilaktycznych w ramach programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania ich bezdomności, w tym znakowania i rejestrowania wszystkich zwierząt domowych, ani nie wprowadzała realnych zachęt do przeprowadzania zabiegów kastracji lub sterylizacji zwierząt mających właścicieli. Działania gmin koncentrowały się w znacznym stopniu na odławianiu zwierząt i przekazywaniu ich do schronisk bądź przytulisk. Ponad jedna trzecia gmin nie zleciła schroniskom trwałego znakowania (tzw. czipowania) bezdomnych zwierząt oraz wykonywania obligatoryjnej kastracji lub sterylizacji ogółu odłowionych zwierząt, lub mimo zlecenia tych zabiegów nie wyegzekwowała ich wykonania. Głównie z tych powodów aż 77% kontrolowanych schronisk obowiązkową kastracją lub sterylizacją objęło mniej niż 30% przetrzymywanych zwierząt.

Działania zapobiegające bezdomności oparte jedynie na funkcjonowaniu schronisk, oprócz tego, że były mało skuteczne, stawały się coraz bardziej kosztowne. W kontrolowanych gminach wydatki na wyłapywanie i utrzymanie schronisk w ciągu czterech lat wzrosły o ponad jedną trzecią i stanowiły około 94% ogółu kosztów poniesionych na realizację gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania ich bezdomności. Koncentrując się na usuwaniu skutków zjawiska, gminy nie dostrzegają korzyści wynikających z podejmowania właściwie zaplanowanych i wieloaspektowych działań profilaktycznych.

Warto też podkreślić, że w dziewięciu z 11 kontrolowanych gmin podejmowano rozmaite działania edukacyjno-popularyzatorskie na rzecz kształtowania właściwego stosunku mieszkańców do ochrony zwierząt. Organizowano spotkania i konkursy (głównie w szkołach), festyny, propagowano zapobieganie bezdomności zwierząt, w tym kastrację lub sterylizację i działalność wolontariatu, organizowano zbiórki karmy dla schronisk.

Niepokojącym pozostawał fakt, iż nadal prawie połowa objętych kontrolą gmin, organizując zapewnienie opieki zwierzętom bezdomnym, współpracowała z podmiotami nieobjętymi nadzorem weterynaryjnym. Gminy nie wyegzekwowały też skutecznego prowadzenia przez schroniska działań adopcyjnych, bowiem nowych właścicieli znalazło jedynie 23% odłowionych zwierząt. Zwierząt adoptowanych jest wciąż znacznie mniej niż trafiających do schronisk. Szczególnie mało adopcji było w schroniskach dużych, coraz częściej wybieranych przez gminy z uwagi na gotowość przyjęcia wszystkich odłowionych zwierząt i oferowanie niższych kosztów opieki.

W stosunku do ustaleń kontroli z 2012 r. (P/12/193 *Wykonywanie zadań gmin dotyczących ochrony zwierząt*), zauważalna była natomiast poprawa warunków bytowania zwierząt w schroniskach i nieobjętych nadzorem weterynaryjnym przytuliskach. Wprawdzie nieprawidłowości w tym zakresie nie stwierdzono tylko w dwóch z 14 skontrolowanych schronisk i przytulisk, to jednak w żadnym z pozostałych podmiotów nie naruszano notorycznie i w drastyczny sposób dobrostanu zwierząt oraz standardów sanitarnych. Zwierzętom zapewniano właściwe warunki bytowania i opiekę, w tym weterynaryjną.

DOBRE PRAKTYKI

W trakcie kontroli NIK stwierdziła też dobre praktyki w ramach kontrolowanego obszaru, m.in.:

- wprowadzenie w gminie Suchy Las kompleksowego planu znakowania i rejestrowania wszystkich zwierząt oraz dofinansowania kastracji lub sterylizacji zwierząt mających właścicieli;
- podjęcie przez Radę Miasta Łuków uchwały w sprawie zwolnień z opłaty od posiadania psów właścicieli zwierząt, które poddano sterylizacji, trwale oznakowano i wpisano do rejestru Urzędu;
- zawieranie przez Miasto Ełk w umowach ze schroniskiem w Krzeczkowie klauzul zobowiązujących do realizacji założonego poziomu adopcji.

WNIOSKI POKONTROLNE

Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast powinni:

- skutecznie przeciwdziałać bezdomności zwierząt, głównie poprzez kompleksowe działania profilaktyczne ograniczające ich niekontrolowany rozród oraz propagowanie adopcji;
- powierzać wykonywanie opieki nad bezdomnymi zwierzętami i ich odławianie wyłącznie podmiotom posiadającym stosowne zezwolenia i podlegającym nadzorowi weterynaryjnemu, zapewniając przy tym prowadzenie rzetelnej ewidencji odłowionych zwierząt oraz wykonywanie zabiegów ich kastracji i sterylizacji;
- sprawdzać wykonywanie zadań przez schroniska, przytuliska i podmioty prowadzące wyłapywanie zwierząt.

Podmioty prowadzące schroniska dla zwierząt powinny:

- obejmować zabiegami kastracji i sterylizacji jak największą liczbę zwierząt przebywających w schronisku, wywiązując się z zobowiązań wynikających z podpisanych z gminami umów;
- zintensyfikować działania na rzecz adopcji zwierząt;
- zapewnić zwierzętom właściwe warunki bytowania i opiekę oraz prowadzić ich rzetelną ewidencję i znakowanie.

Organy Inspekcji Weterynaryjnej powinny:

- wydawać i skutecznie egzekwować przewidziane nakazy i zakazy w przypadku niezapewnienia właściwych warunków bytowania zwierząt;
- kontrolować warunki w jakich przebywają bezdomne zwierzęta, także w przytuliskach, punktach tymczasowego przetrzymywania zwierząt i w podmiotach zajmujących się ich wyłapywaniem (na podstawie art. 34a w zw. z art. 9 uoz).

DE LEGE FERENDA

W wyniku niniejszej kontroli NIK skierowała wnioski do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie jednoznacznego dopuszczenia w ustawie o ochronie zwierząt (uoz) możliwości częściowego lub całkowitego finansowania przez gminy kastracji lub sterylizacji zwierząt poza schroniskami, przy poszanowaniu praw ich właścicieli i w sprawie zmiany art. 11a ustawy o ochronie zwierząt (uoz) poprzez wprowadzenie otwartego katalogu zadań, jakie można ująć w programie. Wnioski te zostały zrealizowane ustawą z dnia 15 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2016 r. poz. 2102).

Nadal aktualne są adresowane do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi pozostałe wnioski (sformułowane przez NIK m.in. po kontroli P/12/193 *Wykonywanie zadań gmin dotyczących ochrony zwierząt*):

- wprowadzenie ustawowego obowiązku znakowania i rejestracji zwierząt w jednolitym, funkcjonującym w całym kraju systemie ewidencyjnym. Obecnie art. 11a ust. 3 uoz przewiduje jedynie możliwość podjęcia takiego działania, i to tylko na poziomie gminy;

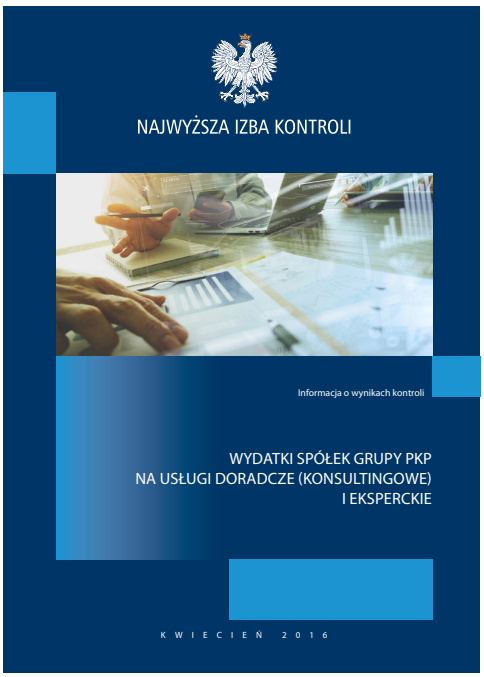
- uznanie za działalność nadzorowaną, objętą nadzorem weterynaryjnym określonym w przepisach ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (uozz), prowadzenie wszystkich miejsc przetrzymywania odłowionych zwierząt. Obecnie art. 1 pkt 1 lit. j ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt (uozz) zalicza do takich miejsc jedynie schroniska;
- ustalenie w art. 5 ust. 1-4 i 9 uozz, że podjęcie działalności polegającej na prowadzeniu schroniska jest dopuszczalne dopiero po stwierdzeniu przez powiatowego lekarza weterynarii (PLW), w drodze decyzji, spełniania wymagań weterynaryjnych określonych dla prowadzenia tego rodzaju działalności. Obecnie otwarcie schroniska jest dopuszczalne już po pisemnym zgłoszeniu PLW zamiaru jego prowadzenia bez sprawdzenia warunków, jakie w nim zapewniono (art. 5 ust. 1 pkt 2 i 9);
- uchylenia zapisów art. 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dotyczących „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami" i określenie – najlepiej w uoz – warunków (standardów) opieki gmin nad nimi, w tym maksymalnego czasu ich pobytu w miejscu czasowego przetrzymywania, a także dopuszczenia sprawowania opieki przez podmioty inne niż schroniska, przy jednoczesnym zapewnieniu mechanizmów kontrolnych prawidłowości jej wykonywania. Aktualnie zwierzęta mogą być przetrzymywane w punktach tymczasowych bezterminowo. Z kolei w miejscach, w których nie ma schronisk, nie może być w pełni wykorzystany potencjał organizacji społecznych chętnych do sprawowania opieki nad zwierzętami;
- ustalenie w rozporządzeniu w sprawie wymagań weterynaryjnych dla schronisk, minimalnej powierzchni przypadającej na określone zwierzę w pomieszczeniu, boksie lub kojcu oraz powierzchni wybiegu. Obecnie § 4 ww. rozporządzenia przewiduje utrzymywanie zwierząt w pomieszczeniu lub boksie, zapewniającym m.in. swobodne poruszanie się, zaś § 5 wymaga zapewnienia wybiegu – jednak bez doprecyzowania norm powierzchni, jaką należy zapewnić zwierzęciu;
- zmiany rozporządzenia w sprawie wymagań weterynaryjnych dla schronisk tak, aby obligatoryjnym elementem umowy z przedsiębiorcą (a także np. organizacją zajmującą się ochroną zwierząt) w sprawie odławiania zwierząt bezdomnych było wskazanie schroniska, do którego zwierzęta mają trafić (stosownie do znowelizowanego art. 11 ust. 3 uoz, który zabrania wyłapywania bezdomnych zwierząt bez zapewnienia im miejsca w schronisku).

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

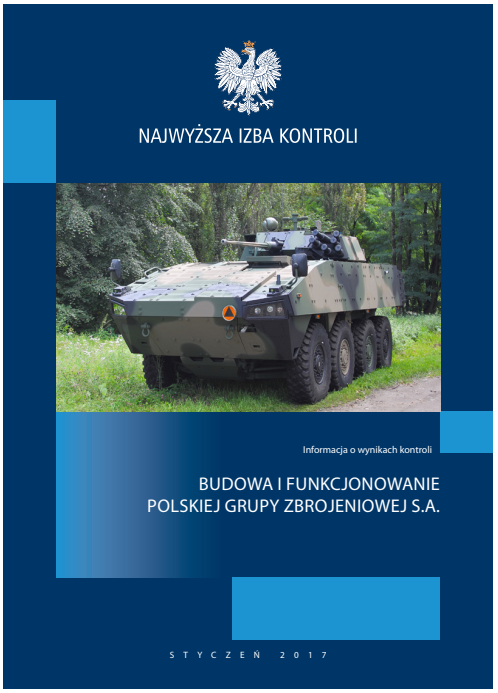
Skierowano jedno zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej w Piszu dotyczące Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Radysach, w związku z art. 77 pkt 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (dotyczące prowadzenia działalności nadzorowanej bez stwierdzenia spełniania wymagań weterynaryjnych). W dniu 31.10.2016 r. Prokuratura przesłała do Sądu Rejonowego w Piszu wniosek o warunkowe umorzenie postępowania karnego.

Skierowano osiem zawiadomień w związku z podejrzeniem popełnienia wykroczeń w związku z m.in.: art. 10 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i art. 85 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. Osiem postępowań jest w toku.

Skarb Państwa



Skarb Państwa



11. Skarb Państwa

Podstawowym celem działalności kontrolnej prowadzonej w tym obszarze była ocena działań organów administracji rządowej oraz innych jednostek organizacyjnych funkcjonujących w ramach działu Skarb Państwa, a także ocena przebiegu i stanu przekształceń własnościowych w gospodarce narodowej oraz gospodarowania mieniem Skarbu Państwa i ochrony interesów państwa.

Po kontroli *Budowy i funkcjonowania Polskiej Grupy Zbrojeniowej S.A.* Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że efektywna konsolidacja ma kluczowe znaczenie w procesie modernizacji technicznej polskiej armii. Jednak utworzenie Polskiej Grupy Zbrojeniowej (PGZ) nie było poprzedzone rzetelnymi analizami, które pozwoliłyby uniknąć błędów. W momencie powstawania Grupy nie stworzono jej biznesplanu i strategii działania. Dlatego NIK negatywnie oceniła przygotowanie projektu konsolidacji przedsiębiorstw przemysłu obronnego. Ministerstwo Skarbu Państwa nie stworzyło programu operacyjnego określającego: jasno sprecyzowane cele konsolidacji spółek przemysłu zbrojeniowego w ramach PGZ, procedurę opisującą ścieżkę dojścia do nich oraz harmonogram uwzględniający sekwencję zdarzeń i niezbędnych czynności. Jedynym wyznaczonym celem procesu była konsolidacja kapitałowa, bez określenia wizji dalszej restrukturyzacji spółek. Założono, że głównym celem grupy jest zgrupowanie przedsiębiorstw przemysłu obronnego, ale nie określono jak osiągnąć i wykorzystać korzyści powstałe po przeprowadzeniu tej operacji. NIK zauważa, iż przejęcie przez Ministerstwo Obrony Narodowej nowych zadań w zakresie nadzoru właścicielskiego nad PGZ i Polskim Holdingiem Obronnym (PHO) nastąpiło bez uprzedniego przygotowania instytucjonalnego. Ponadto zdaniem NIK wybór siedziby PGZ SA w Radomiu nie był uzasadniony względami merytorycznymi, w momencie podejmowania tej decyzji. Podjął ją Minister Skarbu Państwa bez konsultacji z Ministrem Obrony Narodowej.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na konieczność zapewnienia odpowiedniego nadzoru nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa realizującymi zadania przemysłowego potencjału obronnego. Wnioski pokontrolne skierowane do Ministra Skarbu Państwa, dotyczące zasad sprawowania nadzoru nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, mają charakter systemowy i odnoszą się do wszystkich organów administracji publicznej oraz podmiotów, które nadzorują lub będą nadzorować spółki z udziałem Skarbu Państwa.

Po kontroli *Wydatków spółek Grupy PKP na usługi doradcze (konsultingowe) i eksperckie,* NIK negatywnie oceniła działalność spółek (PKP SA, PKP Intercity SA, PKP Informatyka Sp. z o.o., PKP Energetyka SA) związaną z udzielaniem w latach 2012-2014 zamówień na usługi doradcze i eksperckie podmiotom zewnętrznym. Funkcjonujący w spółkach system zlecania usług doradczych i eksperckich stwarzał warunki do kupowania prac zbędnych oraz zawyżania ich kosztów. Brak analizy potrzeb prowadził w spółkach Grupy PKP do niecelowego zlecania podmiotom zewnętrznym usług, które należały do zadań pracowników, komórek organizacyjnych lub zarządów spółek, a także prac, których przedmiot pokrywał się z zakresem innych zleceń. Taka sytuacja miała miejsce we wszystkich czterech skontrolowanych spółkach Grupy PKP. NIK wskazała, że najpilniejszą kwestią jest konieczność wyeliminowania przez spółki Grupy PKP z obszaru zamówień na usługi doradcze i eksperckie mechanizmów korupcjogennych (m.in. dowolności postępowania oraz słabości kontroli i nadzoru).

Natomiast w toku kontroli *Prywatyzacji PKP Energetyka SA*, Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła w przebiegu prywatyzacji naruszeń prawa. O legalności transakcji sprzedaży akcji spółki przesądza kształt przepisów ustawy o PKP. Ustawa ta umożliwiła skomercjalizowanemu, byłemu przedsiębiorstwu państwowemu PKP tworzenie, oprócz spółek przewozowych i spółki zarządzającej liniami kolejowymi, także innych spółek prowadzących wyodrębnioną działalność. Jedną z nich była PKP Energetyka SA. Przepisy ustawy o PKP zabraniają wprawdzie zbywania mienia wchodzącego w skład linii kolejowej o państwowym znaczeniu, będącej własnością PKP SA, PLK SA lub Skarbu Państwa, nie stanowią jednak przeszkody do sprzedaży 100% akcji podmiotu, którego własnością jest infrastruktura, bez której linie kolejowe, w tym te o państwowym znaczeniu, w praktyce nie mogą funkcjonować. PKP Energetyka SA jest bowiem naturalnym monopolistą w dystrybucji energii elektrycznej do sieci trakcyjnej i jedynym właścicielem sieci dystrybucyjnej zasilającej trakcję elektryczną linii kolejowych.

Postanowienia umów zawartych z nabywcą akcji miały na celu zapewnienie gwarancji zabezpieczenia interesów spółek Grupy PKP w zakresie dostawy energii elektrycznej oraz utrzymania trakcji na liniach kolejowych, w tym o państwowym znaczeniu. NIK zauważa przy tym, że gwarancja ta ma jednak tylko czteroletni okres. Istnieje więc potencjalne ryzyko, że ewentualny kolejny właściciel spółki, okaże się podmiotem niepożądanym z punktu widzenia polskiego rynku przewozów kolejowych. Ryzyko to w aktualnym stanie prawnym jest, co prawda, ograniczone, ze względu na wejście w życie przepisów o kontroli

niektórych inwestycji[16]. NIK zwróciła także uwagę na ryzyko braku zainteresowania długoterminowym, jakościowym rozwojem oferty produktowej spółki, wynikające z faktu, że aktualny właściciel PKP Energetyka SA jest inwestorem finansowym, co może spowodować, że oferta ta w określonym momencie zacznie rozmijać się z potrzebami innych spółek grupy PKP SA.

Ocena NIK dotycząca sprzedaży spółki uwzględnia z jednej strony zgodność tej decyzji ze strategicznymi planami restrukturyzacji i prywatyzacji spółek Grupy PKP, z drugiej zaś przedstawia kontekst wynikający z negatywnej oceny organizacji i funkcjonowania tej grupy, wyrażonej również przez NIK po przeprowadzeniu wcześniejszej kontroli w tym zakresie np. *Funkcjonowanie grupy kapitałowej PKP,* opublikowanej w październiku 2015 roku.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę *„Restrukturyzacji i prywatyzacji Polskich Linii Lotniczych LOT SA"* Kontrolą objęto okres od 2012 r., natomiast w przypadku części zagadnień dotyczących rozliczania wykonania strategii i planów restrukturyzacyjnych oraz kształtowania się sytuacji finansowej spółki analizowane były także dokumenty i dane z lat 2009-2011. NIK stwierdziła, że udzielona Spółce PLL LOT przez Ministra Skarbu Państwa pomoc publiczna uratowała spółkę przed upadłością. Wdrożony Plan Restrukturyzacji przyniósł częściową poprawę sytuacji finansowej w latach 2013-2014, skutkując uzyskaniem po raz pierwszy od 2007 r. zysku na działalności podstawowej. Jednak w ocenie NIK uzyskiwane wyniki wciąż nie dają podstaw do stwierdzenia, że istnienie spółki nie jest zagrożone, ani że osiągnie ona trwałą rentowność i w konsekwencji będzie generować zyski – co było celem udzielenia pomocy publicznej. Potrzebne są szybkie, przemyślane i długofalowe decyzje. NIK wskazała ponadto m.in. na nieład w przechowywaniu przez spółkę dokumentów oraz niefrasobliwość w wydawaniu pieniędzy na usługi doradcze, co wobec korzystania z publicznej pomocy wydaje się szczególnie naganne.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Restrukturyzacja i prywatyzacja Polskich Linii Lotniczych LOT SA (P/14/036/KIN)*
2. *Prywatyzacja PKP Energetyka SA (I/15/005/KGP)*
3. *Działalność Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze" i Grupy Kapitałowej PPL (P/15/020/KGP)*
4. *Wydatki spółek Grupy PKP na usługi doradcze (konsultingowe) i eksperckie (P/15/102/LWA)*
5. *Wykonywanie przez Ministra Skarbu Państwa uprawnień właścicielskich w stosunku do spółek Zakłady Ceramiczne Bolesławiec Sp. z o.o. i Eurolot SA (S/15/003/KGP)*
6. *Budowa i funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA (P/16/013/KGP)*

Restrukturyzacja i prywatyzacja Polskich Linii Lotniczych LOT SA

Departament Infrastruktury

P/14/036

CEL OGÓLNY

Ocena działań organu administracji rządowej (Ministra Skarbu Państwa) oraz organów spółki PLL LOT SA w procesie restrukturyzacji i prywatyzacji tej spółki. Wyniki kontroli miały pozwolić na uzyskanie odpowiedzi, czy określone we wcześniejszych strategiach oraz Planie Restrukturyzacji LOT działania prowadzone były zgodnie z przyjętymi założeniami oraz czy stwarzają szansę na uzyskanie przez LOT trwałej rentowności i zdolności konkurencyjnej.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Skarbu Państwa oraz spółka Polskie Linie Lotnicze LOT SA.

PROBLEM

Spółka PLL LOT jest największym polskim przewoźnikiem lotniczym. Wśród linii europejskich LOT należy jednak uznać za linię małą, z udziałem w europejskim rynku przewoźników na poziomie poniżej 1%. Spółka funkcjonująca przez lata jako narodowy przewoźnik posiadała historycznie dominujący udział w polskim rynku przewozów pasażerskich, który w 2000 r. przekraczał 55%. Wraz z pojawieniem się i gwałtowną ekspansją na rynku polskim tanich przewoźników oraz zwiększoną konkurencją ze strony tradycyjnych przewoźników, które to czynniki nasiliły się szczególnie po wejściu Polski do Unii Europejskiej, udział LOT ulegał stopniowemu zmniejszaniu – i według danych Urzędu

[16] Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o kontroli niektórych inwestycji (Dz.U. poz. 1272, ze zm.).

Lotnictwa Cywilnego, za III kwartały 2015 r. wyniósł 20,92% na rynku połączeń krajowych oraz przewozów międzynarodowych z i do Polski. W grudniu 2012 r. spółka uzyskała 400 mln zł środków pomocy publicznej na ratowanie w formie pożyczki udzielonej przez Ministerstwo Skarbu Państwa. Fakt uzyskania środków z MSP podlegał notyfikowaniu w Unii Europejskiej oraz uruchomił proces kontroli zasadności otrzymanej pomocy ze strony Unii. W dniu 15 maja 2013 r. spółka uzyskała pozytywną informację Komisji Europejskiej, która zdecydowała o niewnoszeniu zastrzeżeń co do przyznania pierwszej transzy pomocy publicznej na ratowanie, pod warunkiem przedstawienia Planu Restrukturyzacji spółki do dnia 20 czerwca 2013 r. Plan ten został opracowany i przekazany zgodnie z wyżej wymienionym wymogiem formalnym. W dniu 29 lipca 2014 r. Komisja Europejska uznała, że pomoc na restrukturyzację w wysokości 804 mln zł (ok. 200 mln euro), którą Polska planowała przyznać na rzecz LOT-u jest zgodna z unijnymi zasadami pomocy państwa. Komisja uznała w szczególności, że plan restrukturyzacji LOT-u umożliwi Spółce odzyskanie długoterminowej rentowności, bez nadmiernych zakłóceń konkurencji na jednolitym rynku. W grudniu 2014 r. spółka uzyskała drugą transzę pomocy w wysokości 127 mln zł, tj. niższej niż pierwotnie zaplanowana. Efekty aktualnie prowadzonych przez organy spółki działań będą miały kluczowy wpływ na jej dalsze istnienie.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli realizowany przez LOT Plan Restrukturyzacji przyniósł częściową poprawę sytuacji finansowej w latach 2013-2014, skutkując uzyskaniem po raz pierwszy od 2007 r. zysku na działalności podstawowej. W ocenie NIK, uzyskiwane wyniki wciąż jednak nie dają podstaw do stwierdzenia, że istnienie spółki nie jest zagrożone oraz że osiągnie ona trwałą rentowność działalności podstawowej na poziomie pozwalającym pokrywać koszty finansowe (w których główną pozycję tworzą odsetki od leasingu finansowego samolotów, wynoszące w 2014 r. 60,3 mln zł oraz odsetki od pożyczek bankowych – 26,4 mln zł – przy zysku na działalności podstawowej 99,4 mln zł) i generowanie zysków, co było celem przyznania pomocy publicznej. Objęty kontrolą etap realizacji Planu Restrukturyzacji wskazał na istotne jego słabości, polegające głównie na przyjęciu zbyt optymistycznych założeń dotyczących możliwości realizacji części inicjatyw w założonym zakresie.

NIK oceniła negatywnie działalność PLL LOT w objętym kontrolą okresie przed uzyskaniem pomocy publicznej. Prowadzone przed 2013 r. działania w zakresie restrukturyzacji LOT były nieadekwatne zarówno do bardzo trudnej sytuacji, w jakiej znajdowała się spółka, jak również wyzwań stawianych przez otoczenie rynkowe. Pomimo stale prowadzonej restrukturyzacji (pierwszy z objętych kontrolą programów restrukturyzacyjnych pochodził z 2009 r.) i obniżania kosztów, zysk z działalności podstawowej nie wystąpił przez sześć kolejnych lat (od 2007 r.). Poza przyczynami niezależnymi od spółki, a związanymi z otoczeniem makroekonomicznym (kryzys w 2008 r.), zmianami dotykającymi branżę lotniczą (związanymi głównie z działalnością przewoźników niskokosztowych), opóźnieniem w dostawie samolotów B787 należy stwierdzić, że na sytuację w jakiej znalazł się LOT miały również wpływ działania kolejnych zarządów związane z nierealnym planowaniem zarówno wysokości przychodów, jak i kosztów. Uniemożliwiało to Zarządowi dokonanie realnej oceny wpływu realizowanych inicjatyw na sytuację finansową, a w konsekwencji doprowadziło do stanu, w którym spółka pozostała praktycznie z ponad 300 mln zł zobowiązań wymagalnych, których nie była w stanie spłacić bez pozyskania zewnętrznego finansowania w postaci pomocy publicznej. Rok 2012 był bardzo niekorzystny dla przewoźników lotniczych, jednakże w latach 2010-2011, przy średniej wskaźnika EBIT dla branży w Europie odpowiednio 1,9% i 0,9%, LOT odnotowywał straty na poziomie (5,5) i (4,6)%. Bardzo niekorzystną sytuację spółki dodatkowo obciążała konieczność spłaty zobowiązań z tytułu kontraktów hedgingowych na paliwo zawartych jeszcze w 2008 r. Doprowadziło to do sytuacji, w której LOT zmuszony był pozyskiwać środki finansowe na pokrycie kosztów, które nie były związane z uzyskiwaniem przychodu. Ostatecznie spółka w okresie obowiązywania poprzednich programów (a właściwie w latach 2008-2012) została doprowadzona do stanu niewypłacalności w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze i jedynie dobrej woli wierzycieli (nie składali wniosków o ogłoszenie upadłości) oraz właściciela, PLL LOT zawdzięcza dalsze istnienie.

NIK negatywnie oceniła prawidłowość zamawiania usług doradczo-konsultingowych. Stwierdzono przypadki niestosowania przez spółkę wewnętrznych regulacji mających na celu zapewnienie gospodarności i transparentności dokonywanych zakupów. W ocenie NIK, część zapisów zawartych w umowach o charakterze doradczym nie zabezpieczała w należyty sposób interesów spółki.

Analiza działalności spółki w okresie objętym kontrolą wskazała, że najpoważniejszym problemem przewoźnika pozostawał niewystarczający w stosunku do ponoszonych kosztów strumień przychodów. Kluczowym problemem pozostawało znalezienie źródeł finansowania rozwoju. Chociaż działania restrukturyzacyjne pozwoliły na redukcję kosztów, w ocenie NIK, istniało poważne ryzyko, że doprowadziły również do redukcji przychodów z połączeń regularnych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, sprawowany przez Ministra Skarbu Państwa w okresie objętym kontrolą nadzór nad spółką z większościowym udziałem Skarbu Państwa – Polskimi Liniami Lotniczymi LOT SA od strony formalnej był zgodny

z przyjętymi w MSP zasadami, a udzielona pomoc publiczna pozwoliła uratować spółkę przed upadłością. W ocenie NIK istniało jednakże istotne ryzyko, że wysokość udzielonej pomocy była wystarczająca, by spółka nie upadła w okresie obowiązywania Planu Restrukturyzacji, a jednocześnie zbyt mała, by przywrócić przedsiębiorcy długookresową zdolność do konkurowania na rynku i zapewnić środki niezbędne dla sfinansowania rozwoju oraz kontynuacji działalności.

WNIOSKI POKONTROLNE

Do Ministra Skarbu Państwa NIK skierowała wniosek o pilne podjęcie działań mających na celu doprowadzenie do wypracowania przez Zarząd LOT wiarygodnego scenariusza kontynuacji działalności, obejmującego w szczególności wybór modelu rozwoju i źródeł jego finansowania, uwzględniającego najważniejsze ryzyka towarzyszące działalności spółki.

Wnioski skierowane do Prezesa PLL LOT SA dotyczyły m.in.:

- Dokonania analizy porównawczej przyczyn drastycznego spadku wpływów od pasażerów płatnych, korzyści związanych z obniżeniem kosztów usług wpływających jednocześnie na obniżenie standardu oferty produktowej z utraconymi wpływami i podjęcie wynikających z analizy decyzji korygujących, możliwości znaczącego zwiększenia oferowania uwzględniającej możliwości pozyskania środków finansowych na rozwój nowych połączeń, wpływu na przyszłe wyniki spółki mniejszych niż określone w Planie Restrukturyzacji przychodów z działalności podstawowej, możliwych scenariuszy spłaty zobowiązań krótkoterminowych.
- Uwzględniania przy podejmowaniu decyzji dotyczących rodzaju zawieranych kontraktów hedgingowych, zarówno dodatniej, jak i ujemnej wyceny i ich skutku dla sytuacji płynnościowej LOT.
- Wprowadzenia procedur mających na celu unikanie sytuacji, w której spółka traci możliwości obniżenia kosztów działalności poprzez utratę możliwych do uzyskania rabatów.
- Opracowania i wdrożenia wewnętrznych regulacji obejmujących swoim zakresem obieg dokumentów i sposób ich zabezpieczenia w przypadku likwidacji jednostek organizacyjnych spółki bądź zmian kadrowych na stanowiskach kierowniczych.
- Opracowania i wdrożenia wewnętrznych regulacji obejmujących zawieranie i rozliczanie umów menedżerskich zgodnie z uwagą zespołu audytorów wewnętrznych LOT.
- Stosowania w zawieranych umowach zapisów pozwalających na lepsze zabezpieczenie interesów spółki.

Prywatyzacja PKP Energetyka SA

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

I/15/005

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości działań Zarządu PKP SA zmierzających do prywatyzacji spółki PKP Energetyka SA. Cele szczegółowe kontroli obejmowały dokonanie oceny:

- zgodności decyzji o prywatyzacji PKP Energetyka SA ze strategicznymi celami przekształceń grupy kapitałowej PKP SA oraz założeniami restrukturyzacji spółek tej grupy,
- działań Zarządu PKP SA dotyczących przygotowania oraz przebiegu negocjacji w sprawie sprzedaży akcji PKP Energetyka SA.

ZAKRES PODMIOTOWY

Skontrolowano spółkę PKP SA.

PROBLEM

Podstawowe regulacje prawne niezbędne dla oceny działań PKP SA związanych z prywatyzacją PKP Energetyka SA zawarte są w ustawach o PKP oraz o komercjalizacji i prywatyzacji. Spółkę wymienia rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. W praktyce oznacza to konieczność wykonywania przez ten podmiot zadań obronnych organizowanych przez ministra właściwego do spraw transportu i pod jego nadzorem. Jej szczególny status wynika też z faktu posiadania przez nią infrastruktury elektroenergetycznej spełniającej kryteria infrastruktury krytycznej, określone w ustawie z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

PKP Energetyka SA przed prywatyzacją była podmiotem wchodzącym w skład Grupy PKP, z kapitałem zakładowym w wysokości 844 885 320 zł. Jedynym akcjonariuszem spółki była PKP SA. Spółka zatrudniała niespełna 7,2 tys. osób i miała w Polsce cztery oddziały oraz 15 zakładów. Zakres działalności spółki w ramach Grupy PKP obejmował cztery zasadnicze segmenty: dystrybucję energii elektrycznej (jedyny operator systemu dystrybucyjnego, posiadający na terenie całego kraju własną sieć położoną wzdłuż zelektryfikowanych części linii kolejowych PKP PLK SA), obrót energią elektryczną (sprzedaż energii m.in. na potrzeby zasilania sieci trakcyjnej PKP), świadczenia usług elektroenergetycznych (przede wszystkim utrzymanie i modernizacja kolejowej sieci trakcyjnej i stosownych urządzeń elektroenergetycznych) oraz sprzedaż paliw (m.in. dostawy paliwa dla szynowych pojazdów spalinowych z własnej sieci bezobsługowych stacji).

Około 80% energii sprzedawanej przez spółkę trafiało do klientów innych niż kolejowi. Od lipca 2014 r. PKP Energetyka SA sprzedaje również gaz ziemny. Usługi dla kolei, oprócz sprzedaży energii, obejmowały m.in. utrzymanie oraz modernizację urządzeń sieci trakcyjnej.

W latach 2012-2014 spółka była podmiotem rentownym. Zysk netto z całokształtu działalności kształtował się na poziomie – odpowiednio – 65,6 mln zł; 90 mln zł oraz 48,7 mln zł. Wskaźniki rentowności neto wyniosły 2,0%; 2,4% oraz 1,1%.

SYNTEZA

W przebiegu prywatyzacji PKP Energetyka SA NIK nie stwierdziła naruszeń prawa. Zarząd PKP SA dochował należytej staranności w działaniach zmierzających do uzyskania rzetelnej wyceny wartości spółki i ustalenia ceny zbycia akcji. Wynegocjowana cena sprzedaży – 1410 mln zł – jest w świetle tych wycen ceną akceptowalną. Wpływy z prywatyzacji przeznaczone zostały głównie na dokapitalizowanie PKP Intercity SA oraz na zasilenie Funduszu Własności Pracowniczej, funkcjonującego w grupie PKP SA.

Stosowne regulacje prawne zabezpieczały realizację wyznaczonych zadań obronnych przez sprywatyzowaną spółkę. Przebieg procedury prywatyzacyjnej był zgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Zostały spełnione ustalone kryteria wyboru nabywcy, w tym kryteria pozacenowe. Inwestor uzyskał zgodę Komisji Europejskiej na dokonanie koncentracji. Postanowienia umów zawartych z nabywcą akcji miały na celu zapewnienie gwarancji zabezpieczenia interesów spółek Grupy PKP w zakresie dostawy energii elektrycznej oraz utrzymania trakcji na liniach kolejowych, w tym o państwowym znaczeniu. NIK zauważa przy tym, że gwarancja ta ma jednak tylko czteroletni okres.

Istotnym zagadnieniem w procesie prywatyzacji PKP Energetyka SA, była kwestia dopuszczalności tej transakcji w świetle ograniczeń wynikających z przepisu art. 18 ust. 3 ustawy o PKP. W ocenie NIK, działania Zarządu PKP SA w tym zakresie były niekonsekwentne. Przed rozpoczęciem procedury prywatyzacyjnej nie zostało bowiem zlecone wykonanie opinii dotyczących zgodności prywatyzacji z kluczowym w tym zakresie przepisem prawa. O opinie takie Zarząd wystąpił natomiast dopiero po podpisaniu umowy przedwstępnej z inwestorem. Zdaniem NIK, w tak ważnej prywatyzacji, opinie o legalności transakcji z punktu widzenia przepisów ustawy o PKP powinny zostać wykonane przed rozpoczęciem procedury prywatyzacyjnej.

WNIOSKI POKONTROLNE

Wobec zakończenia procesu prywatyzacji PKP Energetyka SA Najwyższa Izba Kontroli nie formułowała wniosków pokontrolnych.

Działalność Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze" i Grupy Kapitałowej PPL

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

P/15/020

CEL OGÓLNY

Ocena, czy osiągane są rezultaty zakładane w Strategii Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze".

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze".

PROBLEM

W 2015 r., w rejestrze lotnisk cywilnych w Polsce znalazło się 59 lotnisk cywilnych, w tym 8 o znaczeniu międzynarodowym, zakwalifikowanych do Transeuropejskiej Sieci Transportowej. Na terytorium Polski funkcjonuje jeden krajowy port lotniczy – Port Lotniczy im. Fryderyka Chopina w Warszawie oraz 12 portów regionalnych obsługujących regularne loty pasażerskie.

Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze" (PPL) jest podmiotem mającym decydujący wpływ na rynek usług lotniskowych w Polsce, ponieważ posiada akcje bądź udziały w spółkach zarządzających wszystkimi znaczącymi portami lotniczymi, a podmioty z grupy kapitałowej PPL obsługują około 98% pasażerskiego ruchu lotniczego w Polsce.

Inspiracją do przeprowadzenia kontroli były m.in. informacje o pogarszających się wynikach ekonomicznych Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze" w kolejnych trzech latach i możliwości osiągnięcia straty netto.

Planowanym przez nowego naczelnego dyrektora PPL, powołanego w lutym 2014 r., działaniom restrukturyzacyjnym towarzyszyły napięcia społeczne i spór zbiorowy, zagrażający m.in. ciągłości pracy Lotniska im. Fryderyka Chopina w Warszawie.

SYNTEZA

Konieczność restrukturyzacji PPL wynikała z zaniechań i nieprawidłowości mających miejsce przed 2014 r., które polegały m.in. na:

- przyjęciu niekorzystnych dla PPL rozwiązań w Zakładowym Układzie Zbiorowym Pracy i dopuszczeniu do przerostu zatrudnienia;
- niekorzystnej strukturze przychodów, prognozowanego pogarszania wyników finansowych Przedsiębiorstwa oraz zwiększania udziału kosztów osobowych w strukturze kosztów;
- braku skutecznego nadzoru nad prowadzeniem niektórych inwestycji, przyjmowaniu zbyt optymistycznych założeń przy planowaniu inwestycji oraz opóźnieniach w tworzeniu odpisów aktualizujących;
- dofinansowywaniu podmiotów z grupy kapitałowej PPL mimo braku rokowań na zwrot zainwestowanego kapitału.

Celem restrukturyzacji PPL było zwiększenie konkurencyjności Przedsiębiorstwa, która miała zostać osiągnięta m.in. poprzez optymalizację w sferach: zarządzania, kosztów – w tym zatrudnienia, wynagrodzeń i inwestycji. NIK oceniła pozytywnie podjęcie w 2014 r. działań restrukturyzacyjnych PPL oraz przebieg i efekty prowadzonej restrukturyzacji.

Wyniki finansowe uzyskane w 2015 r. oraz efekty restrukturyzacji zatrudnienia wskazywały, że odwrócone zostały niekorzystne trendy. Przeprowadzona restrukturyzacja zatrudnienia zakładała uzyskanie przez Przedsiębiorstwo ok. 100 mln zł oszczędności rocznie, co oznacza, że poniesione koszty restrukturyzacji zwrócą się w okresie trzech lat. W wyniku restrukturyzacji – zatrudnienie w PPL na koniec I połrocza 2015 r. w porównaniu z zatrudnieniem na koniec 2013 r., zmniejszyło się o 771 pracowników, tj. o 35,5%.

Niezależnie od pozytywnej oceny działań restrukturyzacyjnych, kontrola wykazała niedostateczny nadzór ministra właściwego ds. transportu nad PPL. Minister nie sporządzał autonomicznych ocen pracy naczelnego dyrektora PPL, wykazywał też pasywność w wyznaczaniu celów i kierunków rozwoju PPL, nie reagował na zaniedbania PPL w sferze inwestycji, także kapitałowych. Przedsiębiorstwo poniosło straty w wyniku nieprawidłowości w procesach inwestycyjnych, a łączna wartość należących do niego akcji i udziałów w spółkach GK PPL została przeszacowana (obniżona) o 46%, w tym w grupie spółek zarządzających lotniskami o 57%.

Polityka taryfowa PPL była kreowana z poszanowaniem zasady równego traktowania kontrahentów. Podejmowano działania w celu poprawy struktury przychodów poprzez zwiększenie przychodów pozalotniczych oraz działania zmierzające do racjonalizacji kosztów.

Ramy i sposób przeprowadzenia restrukturyzacji, a także długofalowe cele, zostały określone w dokumentach *Biznes Plan P.P. „Porty Lotnicze" z elementami restrukturyzacyjnymi na lata 2014-2015* i *Strategia P.P. „Porty Lotnicze" na lata 2014-2024*, które zyskały pozytywną opinię organów Samorządu Załogi PPL. Przebieg i efekty wdrażania Strategii 2014-2024 były systematycznie monitorowane i oceniane przez przedsiębiorstwo.

Opracowano także *Plan Generalny Lotniska Chopina w Warszawie na lata 2015-2040*, który zyskał pozytywną opinię Zebrania Delegatów Samorządu Załogi PPL. Wcześniejsze dwie próby opracowania dokumentów strategicznych dla PPL nie doprowadziły do opracowania dokumentów o zadowalającej jakości.

NIK pozytywnie oceniła też wypracowanie i realizację przez PPL strategii wobec podmiotów wchodzących w skład Grupy Kapitałowej PPL i prawidłowość wykonywania praw z posiadanych przez PPL akcji i udziałów w spółkach.

WNIOSKI POKONTROLNE

- Wdrożenie przez Radę Ministrów rozwiązań motywujących samorządy zainteresowane utrzymywaniem lotnisk regionalnych do przejmowania pełnej odpowiedzialności za ich funkcjonowanie.

- Zaktualizowanie przez Radę Ministrów podstaw prawnych działania Przedsiębiorstwa Państwowego „Polskie Porty Lotnicze" oraz zasad nadzoru nad nim przez właściwego ministra poprzez zainicjowanie nowelizacji ustawy o PPL bądź przyjęcie założeń projektu ustawy umożliwiającej przekształcenie przedsiębiorstwa w spółkę prawa handlowego.
- Zwiększenie przez ministra właściwego ds. transportu aktywności w kreowaniu długookresowych celów PPL i sposobów ich realizacji, zważywszy, że prawo lotnicze, ani żadne inne przepisy, nie gwarantują spójności koncepcji rozwoju PPL z polityką transportową państwa.

Wydatki spółek Grupy PKP na usługi doradcze (konsultingowe) i eksperckie

Delegatura w Warszawie

P/15/102

CEL OGÓLNY

Ocena efektywności wydatkowania środków na usługi doradcze i eksperckie zlecane podmiotom zewnętrznym w latach 2012-2014 przez spółki Grupy PKP.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto cztery jednostki: PKP SA, PKP Intercity SA, PKP Energetyka SA, PKP Informatyka Sp. z o.o.

PROBLEM

Powstała w 2001 r., w wyniku restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe, Grupa PKP zajmuje wiodącą pozycję na krajowym rynku kolejowym i wpływa w decydujący sposób na jego rozwój z uwagi na obszar działalności i wielkość wchodzących w jej skład spółek. Działalność Grupy PKP ma tym samym istotny wpływ na kształtowanie polityki transportowej i sprawność funkcjonowania państwa. Wykonując swoje zadania spółki Grupy PKP korzystają z różnego rodzaju usług doradztwa (przedprywatyzacyjnego, prawnego, podatkowego, zarządzania majątkiem, marketingowego) świadczonych przez podmioty zewnętrzne, ponosząc z tego tytułu dodatkowe koszty. Jednocześnie do opinii publicznej docierają regularnie sygnały, że zamawiane „na zewnątrz" usługi są kosztowne, nie zawsze potrzebne, a także nie przyczyniają się do polepszenia funkcjonowania, wzrostu efektywności oraz poprawienia wizerunku spółek Grupy PKP.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie działalność spółek związaną z udzielaniem w latach 2012-2014 zamówień na usługi doradcze i eksperckie podmiotom zewnętrznym. Obowiązujące w spółkach rozwiązania organizacyjno-proceduralne, a także stosowana praktyka, nie stanowiły mechanizmów minimalizujących ryzyko niecelowego i nieefektywnego wydatkowania środków na usługi doradcze i eksperckie. Regulacje wewnętrzne nie obligowały do dokonywania przed zleceniem usług, analizy rzeczywistych potrzeb i korzyści dla spółek, a także oszacowania wartości zamówienia lub, w sytuacji sformułowania ogólnego wymogu w tym zakresie, nie określały sposobu jego dokonywania. Również po wykonaniu usługi, spółki nie prowadziły analiz uzyskanych efektów w relacji do poniesionych kosztów. W latach 2012-2014 w czterech jednostkach objętych kontrolą zawarto 1029 umów na usługi doradcze i eksperckie z osobami fizycznymi, prawnymi lub jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, na które wydatkowano 171 010,6 tys. zł. W przypadku 15% skontrolowanych umów (t.j. 10) o wartości 1496,8 tys. zł, NIK stwierdziła zlecanie podmiotom zewnętrznym prac, które mieściły się w podstawowych zadaniach komórek organizacyjnych spółek i ich pracowników. Wyniki prac będących przedmiotem 6 umów (10%), z tytułu których wydatkowano 841,2 tys. zł, nie zostały przez spółki wykorzystane (lub zostały wykorzystane częściowo), czego przyczyną było m.in. niewłaściwe przygotowanie spółek zarówno na etapie poprzedzającym udzielenie zleceń, jak i na etapie ich realizacji. We wszystkich spółkach stwierdzono nieprzestrzeganie wewnętrznych procedur regulujących zasady udzielania zamówień podmiotom zewnętrznym. Tak funkcjonujący system zlecania usług doradczych i eksperckich stwarza warunki do zamawiania usług zbędnych oraz zawyżania kosztów ponoszonych za te usługi, jest również wysoce podatny na wystąpienie zjawisk korupcyjnych.

WNIOSKI POKONTROLNE

Z kontroli wynika generalny wniosek o wyeliminowanie z obszaru udzielania zamówień na usługi doradcze i eksperckie mechanizmów korupcjogennych polegających m.in. na dowolności postępowania oraz słabości kontroli i nadzoru. Ponadto NIK skierowała do zarządów poszczególnych spółek następujące wnioski:

- poprzedzania udzielania zamówień na usługi doradcze i eksperckie udokumentowaną analizą rzeczywistych potrzeb spółki oraz analizą kosztów i korzyści;

- zlecania usług doradczych i eksperckich na zewnątrz w przypadkach, kiedy mieszczą się one w zadaniach komórek organizacyjnych spółek i obowiązkach ich pracowników, wyłącznie w sytuacjach, gdy przeprowadzona uprzednio analiza wyklucza możliwość ich wykonania we własnym zakresie;
- wprowadzenia obowiązku dokumentowania czynności podejmowanych w związku z udzielaniem zamówień na usługi doradcze i eksperckie (uzasadnienie dla udzielenia zamówienia, szacowanie wartości zamówienia, wybór wykonawcy, odbiór wykonywanych prac);
- przestrzegania zasad udzielania zamówień na usługi doradcze i eksperckie określonych w regulacjach wewnętrznych;
- dokonywania oceny efektywności wydatków na usługi doradcze i eksperckie.

Wykonywanie przez Ministra Skarbu Państwa uprawnień właścicielskich w stosunku do spółek Zakłady Ceramiczne Bolesławiec Sp. z o.o. i Eurolot SA

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

S/15/003

CEL OGÓLNY

Ocena skuteczności i efektywności wykonywania przez Ministra Skarbu Państwa uprawnień właścicielskich w stosunku do spółek ZC Bolesławiec Sp. z o.o. oraz Eurolot SA.

Cele szczegółowe kontroli odnosiły się do:
- realizacji planów i strategii biznesowych spółki Eurolot oraz wykonywania przez ten podmiot zobowiązań wynikających z postanowień umów handlowych;
- decyzji o zawieszeniu wykonywania lotów pasażerskich przez Eurolot i likwidacji spółki;
- realizacji procesów restrukturyzacji spółki ZC Bolesławiec w celu skutecznego konkurowania na rynku, planów i strategii biznesowych oraz wykonywania przez spółkę zobowiązań wynikających z postanowień umów handlowych;
- rzetelności wypełniania obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych przez reprezentantów SP w Radach Nadzorczych skontrolowanych spółek oraz prawidłowości wykonywania uprawnień właścicielskich Ministra SP i sprawowanego nadzoru właścicielskiego.

ZAKRES PODMIOTOWY

Skontrolowano Ministerstwo Skarbu Państwa, ZC Bolesławiec Sp. z o.o. i Eurolot SA.

PROBLEM

Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, przyjęte zarządzeniem Ministra Skarbu Państwa, zawierają m.in.:
- wskazówki MSP dotyczące wykonywania czynności przez radę nadzorczą jednoosobowej spółki Skarbu Państwa (jsSP) oraz spółki z większościowym udziałem Skarbu Państwa (SP),
- wskazówki MSP dla członków rad nadzorczych – reprezentantów SP, w radach nadzorczych spółek z mniejszościowym udziałem SP.

Do najczęściej występujących barier do przeprowadzenia zmian właścicielskich należą w szczególności:
- nieuregulowany stan prawny nieruchomości będących w posiadaniu spółek,
- trudna sytuacja ekonomiczno-finansowa podmiotów,
- zbędny majątek,
- nieatrakcyjna branża, w której działa spółka,
- niska rentowność.

W MSP powoływane są wewnątrzresortowe „zespoły problemowe" w stosunku do wybranych spółek lub grup spółek. Ich zadaniem jest wypracowanie efektywnej koncepcji właścicielskiej, poprzez łączenie wiedzy eksperckiej specjalistów z kilku dziedzin. W przypadku spółek, które realizują zadania ważne z punktu widzenia danego regionu, rozpatrywana jest również procedura nieodpłatnego przekazania na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (komunalizacja). Wśród spółek Skarbu Państwa znajdują się również podmioty, które wymagały przeprowadzenia restrukturyzacji, rozumianej jako proces systemowych zmian dostosowanych do efektywnej realizacji celów przedsiębiorstwa oraz stworzenia warunków do przywrócenia konkurencyjności i wzrostu jego wartości. Minister Skarbu Państwa aktywnie nadzoruje działania restrukturyzacyjne i naprawcze poprzez akceptację celów oraz podejmowanie decyzji właścicielskich.

SYNTEZA

NIK oceniła pozytywnie wykonywanie uprawnień właścicielskich w stosunku do ZC Bolesławiec oraz prowadzenie polityki biznesowej przez ZC Bolesławiec i gospodarowanie majątkiem spółki. Rzetelnie sprawowano nadzór właścicielski monitorując sytuację spółki, analizując jej efektywność i wskazując potrzebę restrukturyzacji. MSP monitorowało realizację celów oraz kompleksowo oceniało działalności członków organów spółki.

W wyniku wdrażania Strategii rozwoju spółki oraz programów restrukturyzacyjnych, osiągnięto poprawę jej sytuacji ekonomicznej, wzrost przychodów oraz wyniku ze sprzedaży. ZC Bolesławiec podjęły działania związane ze sprzedażą zbędnych nieruchomości. Realizowano wyznaczone na lata 2014 i 2015 cele krótkoterminowe. Spółka na bieżąco realizowała swoje zobowiązania i nie miała zaległości wymagalnych o charakterze publiczno-prawnym.

W odniesieniu do Eurolot NIK oceniła negatywnie działania Zarządu, który nie zrealizował skutecznie procesu naprawczego spółki. Natomiast MSP, dysponując bieżącymi informacjami o stale pogarszającej się sytuacji finansowej tej spółki, podejmował działania, które nie przyniosły oczekiwanych efektów. Próby wypracowania kompleksowego rozwiązania wobec podmiotów działających na rynku lotniczych przewozów pasażerskich przez zespół powołany przez Ministra nie powiodły się. Rozpatrując różne scenariusze działalności Eurolot przyjmowano założenie, że podstawą działalności będzie, tak jak poprzednio, ścisła współpraca z jej głównym kontrahentem – PLL LOT, a inna działalność operacyjna będzie tylko uzupełnieniem tej współpracy.

Minister nie wziął pod uwagę ryzyka, że realizacja przez PLL LOT planu restrukturyzacji (w konsekwencji udzielenia pomocy publicznej) będzie skutkowała ograniczeniem, a następnie zaprzestaniem współpracy z Eurolot, co w istocie nastąpiło. Działalność operacyjna Eurolot – wykonywanie lotów w ramach siatki połączeń własnych oraz współpraca z innymi podmiotami, była bowiem oparta na błędnej polityce biznesowej, co pogłębiło tylko złą sytuację finansową spółki.

Próby stworzenia własnej siatki połączeń przez Eurolot nie powiodły się z powodu braku doświadczenia przewoźnika i silnej konkurencji ze strony przewoźników niskokosztowych. Decyzja o postawieniu spółki w stan likwidacji była słuszna, aczkolwiek przesłanki uzasadniały jej podjęcie już wcześniej.

W przypadku spółki Eurolot NIK negatywnie oceniła także uzyskiwanie przez spółkę, w ramach kontraktów reklamowych, świadczeń, które nie były stricte usługami reklamowymi.

Działaniem niegospodarnym było nieprzeprowadzenie przez ZC Bolesławiec procesu wyboru dostawcy kartonów i opakowań w terminie umożliwiającym zachowanie ciągłości obowiązywania umów na dostawy. Opóźnienie w przeprowadzeniu przetargu ofertowego naraziło spółkę na dodatkowe koszty. W związku z dokonaniem zmian cen przez dostawcę oraz brakiem właściwego monitorowania cen opakowań, wystąpiły przypadki zakupów opakowań w cenach o 30% wyższych, niż w czasie, gdy obowiązywała umowa.

Reprezentanci Skarbu Państwa w Radzie Nadzorczej ZC Bolesławiec rzetelnie wypełniali obowiązki informacyjne i sprawozdawcze. Natomiast w Eurolot SA Sprawozdania i Kwartalne Informacje o spółce były składane z opóźnieniem.

WNIOSKI POKONTROLNE

NIK wnioskowała do Ministra Skarbu Państwa o prowadzenie konsekwentnych działań właścicielskich, w tym restrukturyzacyjnych wobec wszystkich podmiotów danego sektora, w których ma udziały lub akcje.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Ministra Skarbu Państwa i Eurolot NIK odstąpiła od formułowania wniosków z uwagi na likwidację spółki Eurolot.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do ZC Bolesławiec NIK wnioskowała m.in. o:

- wprowadzenie zmian w regulaminie dokonywania zakupów poprzez uszczegółowienie zapisów dotyczących wyboru trybu przeprowadzenia zamówienia na towary/usługi w zależności od wielkości zamówień w skali roku oraz równe traktowanie oferentów;
- wprowadzenie w regulacjach wewnętrznych spółki dotyczących zakupów towarów i usług zapisów w zakresie podejmowania decyzji o wyborze procedury postępowania zakupowego, uwzględniających łączną kwotę wydatków w skali roku na dane towary i usługi;
- określanie sposobu przeprowadzenia postępowania przetargowego na wybór dostawcy towarów i usług, w terminie umożliwiającym zachowanie ciągłości obowiązywania umów na dostawy.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Najwyższa Izba Kontroli przekazała do Centralnego Biura Antykorupcyjnego informacje dotyczące spółki Eurolot SA, które zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym mogą stanowić przedmiot zainteresowania Biura.

Budowa i funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

P/16/013

CEL OGÓLNY

Dokonanie oceny czy proces tworzenia Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA przebiegał prawidłowo, a zakładane rezultaty utworzenia i działalności tego podmiotu są osiągane.

ZAKRES PODMIOTOWY

Skontrolowano Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Obrony Narodowej, Polską Grupę Zbrojeniową SA oraz Polski Holding Obronny sp. z o.o.

PROBLEM

Podjęta przez Rząd we wrześniu 2013 r. decyzja o konsolidacji przedsiębiorstw przemysłu obronnego, będących własnością Skarbu Państwa, przez nowo utworzoną Polską Grupę Zbrojeniową SA, była w większym stopniu wynikiem fiaska poprzednio realizowanej konsolidacji tych podmiotów przez Polski Holding Obronny sp. z o.o. (sprzeciw Grupy HSW i niechęć 11 wojskowych przedsiębiorstw remontowo-produkcyjnych) niż efektem dogłębnych analiz wykazujących większą efektywność i potencjał PGZ. Decyzja o utworzeniu PGZ nie była poparta biznesplanem tego przedsięwzięcia (ustalenie kontroli NIK nr P/14/020 w ARP SA).

Cele działania PGZ zostały przedstawione dopiero we wrześniu 2014 r., przy czym nie podano w jaki sposób mają zostać osiągnięte (nie wykorzystano potencjalnego efektu synergii). Proces tworzenia PGZ, w skład którego docelowo miało wchodzić 50 podmiotów zatrudniających łącznie ok. 19 tys. pracowników, od początku przebiegał z opóźnieniem.

Efektywna konsolidacja ma kluczowe znaczenie dla procesu modernizacji technicznej polskiej armii. Modernizacja ta jest niezbędna do ochrony interesu narodowego określonego w przyjętej uchwałą Rady Ministrów z 9 kwietnia 2013 r. Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022. Sposób i stopień jej realizacji ma wpływ na dysponowanie narodowym potencjałem bezpieczeństwa zapewniającym gotowość i zdolność do zapobiegania zagrożeniom, w tym odstraszania i obrony.

Według stanu na dzień zakończenia kontroli akcjonariat PGZ SA obejmował: Skarb Państwa – 37,37%, Agencja Rozwoju Przemysłu SA – 29,25%, Polski Holding Obronny sp. z o.o. – 33,38% akcji. Spółka skupia ponad 60 firm (głównie z branży zbrojeniowej). Kapitał zakładowy wynosi ponad 5,3 mld zł. Natomiast struktura własnościowa Polskiego Holdingu Obronnego sp. z o.o. przedstawiała się następująco: Skarb Państwa – 84,09%, Agencja Rozwoju Przemysłu SA – 15,75%, pozostali udziałowcy – 0,16%.

Do dnia 16 listopada 2015 r. prawa z akcji i udziałów w PGZ SA i PHO sp. z o.o. wykonywał Minister Skarbu Państwa, a od dnia 16 listopada 2015 r. uprawnienia te przejął Minister Obrony Narodowej.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że koncepcja konsolidacji sektora przemysłu obronnego – w strukturze nowego podmiotu gospodarczego – Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA nie została poprzedzona rzetelnymi analizami systemowymi, popartymi rzeczywistymi danymi i uzasadnionym wnioskowaniem. Jedynym celem procesu była konsolidacja kapitałowa, bez określenia wizji dalszej restrukturyzacji spółek oraz zasadności funkcjonowania Polskiego Holdingu Obronnego sp. z o.o. Niezaplanowanie sekwencji przeprowadzanych działań konsolidacyjnych i nieujęcie ich w programie operacyjnym zawierającym wymiernie określone cele oraz harmonogram rzeczowo-finansowy – skutkowało nie tylko wydłużeniem całego procesu, ale również znaczącym zaangażowaniem zasobów ludzkich, kapitałowych i pieniężnych.

Powstała Polska Grupa Zbrojeniowa SA dysponowała aktywami o wartości ponad 5 mld złotych. Były to głównie akcje i udziały 34 spółek zależnych, z których znaczna część jest kluczowa z punktu widzenia dalszego funkcjonowania sektora ppo. Konsolidacja trwała ponad dwanaście lat.

Biorąc pod uwagę zastrzeżenia wobec poprzednich koncepcji konsolidacji spółek ppo (tj. w Grupie BUMAR, następnie w ramach PHO), przewlekłość działań oraz identyfikowane zagrożenia – NIK nie kwestionowała wyboru rozwiązania polegającego na utworzeniu Polskiej Grupy Zbrojeniowej.

Wydłużenie procesu budowania PGZ zostało spowodowane podejmowaniem przez Ministra Skarbu Państwa części decyzji w sposób pośpieszny, w warunkach braku pełnej informacji zarządczej. W efekcie, część podjętych decyzji była błędna, co powodowało konieczność podejmowania działań naprawczych, generujących dodatkowe koszty oraz angażujących zasoby ludzkie. Wystąpiła konieczność powtórnej wyceny spółek przemysłowego potencjału obronnego wnoszonych przez akcjonariuszy do PGZ na pokrycie kolejnych podwyższeń kapitału zakładowego. Na ponowne przeprowadzenie wycen konsolidowanych spółek wraz z ich oceną wydatkowano ok. 1,5 mln zł netto. Wydatki te poniosła nowo zawiązana spółka – PGZ SA, początkowo praktycznie nieposiadająca środków finansowych.

Minister SP, do czasu zakończenia kontroli, nie przedstawił wizji dalszego funkcjonowania nowo utworzonej grupy kapitałowej i nie doprowadził do wdrożenia jej strategii, co skutkowało opóźnieniem w podejmowaniu niezbędnych działań restrukturyzacyjnych, a zatem i opóźnieniem w uzyskiwaniu zakładanych efektów synergii. W związku z tym nie są osiągane potencjalne korzyści – z punktu widzenia zaspokajania potrzeb Sił Zbrojnych RP w zakresie dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz usprawnienia procesu modernizacji polskiej armii. Dotyczy to również budowy mocy wytwórczych spółek ppo, w tym w zakresie ich możliwości eksportowych, gdzie ze względu na specyfikę rynku i profil działalności, proces negocjowania kontraktów trwa nawet do kilku lat.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła brak należytego dokumentowania procesu podejmowania decyzji dotyczących procesu konsolidacji ppo.

W ocenie NIK, MSP, ze względu na wagę podejmowanych decyzji dotyczących procesów związanych z przenoszeniem majątku Skarbu Państwa, skupionego w spółkach polskiego przemysłu obronnego, powinno było stosować się do zasady pisemności i jawności działania administracji. MSP nie dokumentowało istotnych dla procesu konsolidacji spotkań międzyresortowych i podejmowanych na nich decyzji.

WNIOSKI POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Skarbu Państwa o:

- podjęcie działań mających na celu dokonanie analizy stanu zobowiązań kontraktowych PHO sp. z o.o. wynikających z zawartych przez PHO sp. z o.o. (lub z jej udziałem) umów na dostawę sprzętu wojskowego oraz wypracowanie strategii właścicielskiej dalszego funkcjonowania PHO sp. z o.o., która jest znaczącym akcjonariuszem PGZ S.A;
- uregulowanie zasad współpracy z Ministrem Obrony Narodowej w wykonywaniu uprawnień właścicielskich wobec PGZ SA oraz PHO sp. z o.o.;
- planowanie i prowadzenie procesów wnoszenia wkładów niepieniężnych Skarbu Państwa do spółek, w tym skorelowanie wszystkich wymaganych w tych procesach czynności, tak aby zostały przeprowadzone w terminie nieprzekraczającym 6 miesięcy pomiędzy dniem wyceny aktywów Skarbu Państwa podlegających wniesieniu a dniem wniesienia wkładu;
- opracowanie zasad jednolitego, uwzględniającego całość działań i ich chronologię, dokumentowania czynności w ramach prowadzonych procesów łączenia, podziału i przekształceń spółek oraz zbywania i nabywania aktywów w postaci akcji i udziałów w spółkach;
- wprowadzenie obowiązku dokumentowania istotnych ustaleń, ze spotkań pracowników MSP (z kierownictwem Ministerstwa włącznie) z członkami organów spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz z innymi osobami je reprezentującymi.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Ministra Obrony Narodowej o ujęcie w planie działalności Ministra Obrony Narodowej na 2017 r. dla działu administracji rządowej „Obrona narodowa", wśród celów przyjętych do realizacji w 2017 r., celu dotyczącego zapewnienia odpowiedniego nadzoru nad spółkami polskiego przemysłu obronnego wraz z towarzyszącymi zapisami (np. w zakresie określenia mierników oraz zadań służących realizacji celu), a także ujęcie korespondujących z nimi zapisów w rejestrze ryzyka dla celów ujętych w planie działalności MON na 2017 r. Wniosek został przyjęty przez Ministra Obrony Narodowej do realizacji.

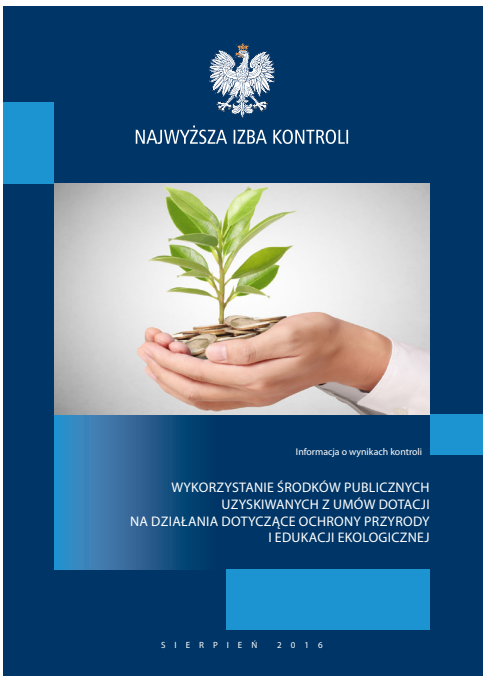
Do zarządu spółki Polska Grupa Zbrojeniowa SA NIK wnioskowała o :

- każdorazowe uzyskiwanie, wymaganej statutem spółki, zgody NWZ spółki na dokonanie zakupu akcji innych spółek przed realizacją takiej transakcji;
- dokonanie analizy zasadności utrzymywania dwóch lokalizacji biur spółki;
- podjęcie próby negocjacji umowy najmu pomieszczeń biurowych w Radomiu, w celu dostosowanie jej warunków do realnych potrzeb PGZ.

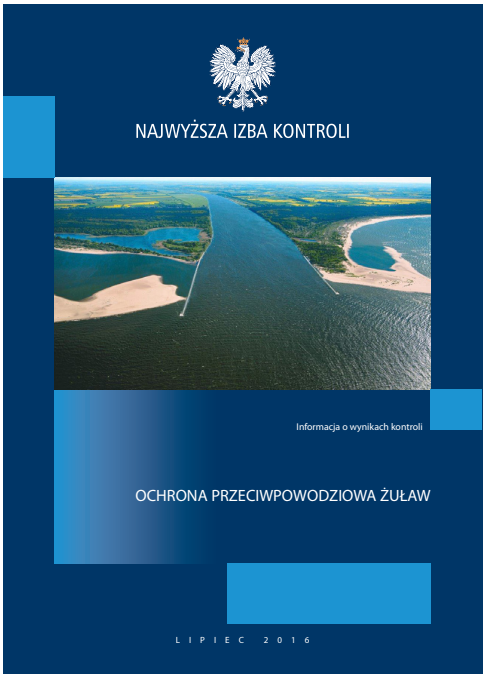
ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

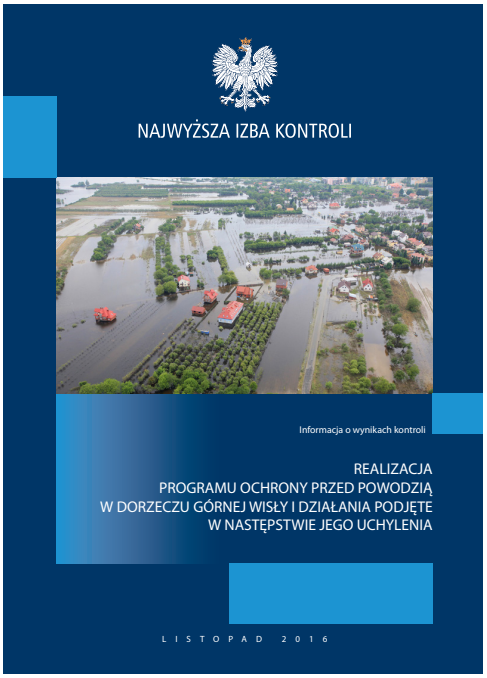
Po kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Skarbu Państwa skierowano zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych o czyny z art. 5 ust. 1 pkt 3. Postanowieniem z dnia 31.12.2016 r. odmówiono wszczęcia postępowania wyjaśniającego, ze względu na brak znamion czynu zabronionego.

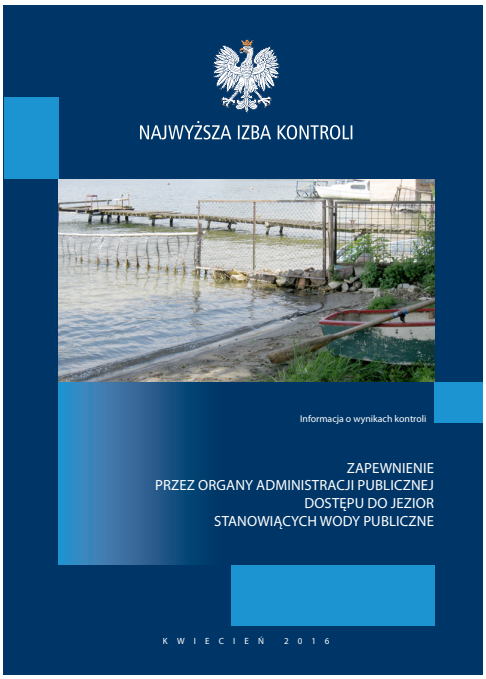
Środowisko, gospodarka wodna



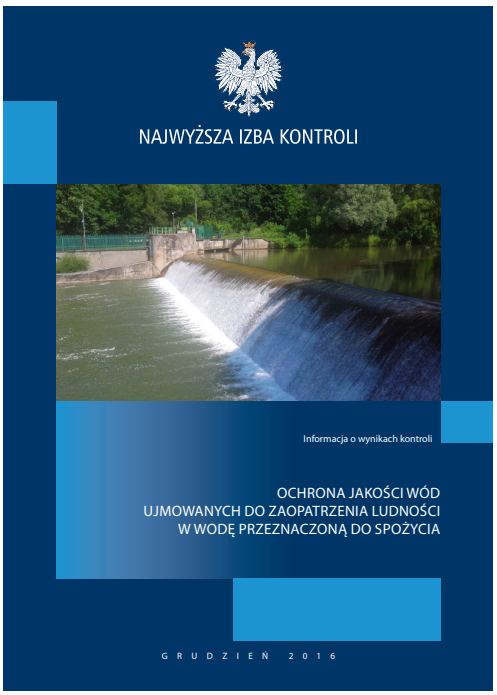
Środowisko, gospodarka wodna







Środowisko, gospodarka wodna



12. Środowisko, gospodarka wodna

Troska o środowisko naturalne i prawidłowa gospodarka zasobami wody jest priorytetem w działaniach wielu państw i organizacji pozarządowych. Jest to także ważny obszar kontroli NIK. W 2016 r. trzy kontrole z zakresu środowiska i gospodarki wodnej dotyczyły zaopatrzenia w wodę i jej jakości – *Ochrona jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia, Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin województwa lubuskiego* oraz *Ochrona wód zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami*.

W ramach pierwszej z nich NIK stwierdziła, że ponad 40% kontrolowanych gmin nie informowało mieszkańców w sposób wymagany prawem o jakości wody, a działania realizowane przez skontrolowane przedsiębiorstwa wodociągowe i gminy nie gwarantowały należytej ochrony jakości wody pitnej podawanej do sieci wodociągowej. Sytuację mogą poprawić zmiany w prawie, o które wnioskowała NIK do Ministra Środowiska – m.in. wprowadzenie możliwości ustanowienia z urzędu strefy ochronnej ujęcia wody, gdy jego właściciel nie złożył o to wniosku, a z przeprowadzanych analiz wynika taka potrzeba.

Gminy oraz przedsiębiorstwa wodociągowe nie zapewniały mieszkańcom nieprzerwanych dostaw wody o należytej jakości, co wynika z ustaleń drugiej z wymienionych kontroli. Wykazała ona także, że jednym z kluczowych problemów województwa lubuskiego jest rosnący deficyt wody, którego przyczynami są m.in.: zmiany klimatu, wieloletnie zaniedbania w zakresie infrastruktury oraz nieracjonalne gospodarowanie wodą przez przedsiębiorstwa wodociągowe, skutkujące jej marnotrawstwem. W opinii NIK, warunkiem niezbędnym dla zmiany tej sytuacji jest: wzrost dbałości o ochronę ujęć wodnych, rozwój i modernizacja sieci dystrybucyjnych, a także wprowadzenie długofalowych i skoordynowanych działań na rzecz eliminowania strat wody. Tym działaniom powinno towarzyszyć bezwzględne respektowanie przez organy gminy i przedsiębiorstwa wodociągowe obowiązujących w kontrolowanym obszarze przepisów prawa oraz skuteczne sprawowanie kontroli nad gospodarką nieczystościami płynnymi.

Z kolei w kontroli *Ochrona wód zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami* NIK stwierdziła, że w dalszym ciągu aktualne pozostają niezrealizowane, bądź częściowo zrealizowane, wnioski z dotyczącej tego samego problemu kontroli przeprowadzonej w 2006 r., a stan wody w Bugu w latach 2007-2014 nie poprawił się znacząco. Ustalenia kontroli wskazują na konieczność wdrożenia skutecznych i skoordynowanych działań przez organy i instytucje odpowiedzialne za współpracę na wodach granicznych Bugu, w zakresie wzmocnienia krajowych i międzynarodowych przedsięwzięć, zmierzających do zmniejszenia zrzutów zanieczyszczeń do tej rzeki i jej wód tworzących jej zlewnię.

Z zaopatrzeniem w wodę wiąże się kwestia odprowadzania ścieków. NIK skontrolowała w 2016 r. *Działania organów gmin na rzecz zwiększenia liczby użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej*. W prawie jednej trzeciej skontrolowanych gmin, gdzie istniała możliwość podłączenia do sieci kanalizacyjnej, nieruchomości niepodłączonych do niej było od 11 do 50%. Wyniki kontroli jednoznacznie wskazują, że u podstaw niewystarczających i nieskutecznych działań w zakresie zapewnienia przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej legły przede wszystkim zaniechania organów wykonawczych gmin w zakresie realizacji szeregu nałożonych na nie obowiązków. Jedną z głównych przyczyn tego była niewłaściwa interpretacja przez te organy przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie konieczności wydawania decyzji administracyjnych, nakazujących przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej.

W tej sytuacji konieczne jest doprecyzowanie przepisów wymienionej ustawy w odpowiednim zakresie, na co wskazała NIK. Ponadto, zdaniem NIK, dla poprawy efektywności i skuteczności działań organów gmin na rzecz zwiększenia liczby użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej, niezbędne jest m.in. podjęcie działań przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w celu przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, przez wszystkich zobowiązanych do tego właścicieli oraz możliwego wsparcia finansowego właścicieli chcących podłączyć swe domy do kanalizacji lecz będących w trudnej sytuacji finansowej.

Kolejną problematyką, która rokrocznie jest przedmiotem zainteresowania NIK jest profilaktyka przeciwpowodziowa. W 2016 r. temu zagadnieniu poświęcono trzy kontrole: *Ochrona przeciwpowodziowa Żuław, Realizacja Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły i działania podjęte w następstwie jego uchylenia* oraz *Realizacja Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry przy wykorzystaniu pożyczki Banku Światowego oraz badanie sprawozdania finansowego tego Projektu.*

W wyniku prowadzonych w ostatnich latach działań podmiotów odpowiedzialnych za ochronę Żuław przed powodzią, zwiększyła się skuteczność osłony przeciwpowodziowej w Delcie Wisły. Jednak, w ocenie NIK, osiągnięte w efekcie poprawy stanu technicznego istniejącej infrastruktury przeciwpowodziowej zwiększenie skuteczności ochrony przed powodzią wymaga podejmowania stałych wysiłków w kierunku utrzymania tego stanu oraz realizacji nowych inwestycji aby ograniczyć dalsze ryzyko powodziowe.

NIK oceniła, że zadania Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły wykonywane były zgodnie z przyjętymi priorytetami i założeniami. Ta i inne kontrole NIK z tego zakresu wykazały jednakże słabość zarządzania niektórymi elementami ryzyka powodziowego. Dotyczy to w szczególności braku koordynacji działań związanych z utrzymaniem wód i budowli przeciwpowodziowych, za które odpowiedzialne są różne organy administracji. Przede wszystkim ochronie przeciwpowodziowej nie służy aktualny podział wykonywania praw właścicielskich w stosunku do wód publicznych oraz kryteria ich wyodrębnienia, a także podział zadań dotyczących wykonywania i utrzymywania budowli przeciwpowodziowych.

Najwyższa Izba Kontroli nie wniosła uwag do sposobu wydatkowania w 2015 r. środków finansowych przeznaczonych na realizację Projektu *Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry*. Wyniki kontroli z 2016 r. pokazały, że w stosunku do 2013 r. nastąpił postęp w realizacji zadań Projektu. Jednakże występowały problemy i zagrożenia mogące rzutować negatywnie na dalszą jego realizację. Brak działań mających na celu ich rozwiązanie może prowadzić do kolejnych opóźnień w terminowej realizacji zawartych umów, a tym samym realizacji zadań Projektu. Do podstawowych problemów i zagrożeń należy zaliczyć m.in. dalsze opóźnienia budowy Zbiornika Racibórz.

Ponadto w ramach problematyki gospodarki wodnej NIK kontrolowała w 2016 r. *Zapewnienie przez organy administracji publicznej dostępu do jezior stanowiących wody publiczne*. Grodzenie dostępu do wód publicznych oraz bezprawne wykorzystywanie gruntów Skarbu Państwa niepokrytych wodą, stanowiących z jeziorem jedną nieruchomość, są nadal zjawiskiem powszechnym. Działania podejmowane przez organy administracji publicznej mające na celu zapewnienie powszechnego dostępu do jezior będących wodami publicznymi nie były skuteczne. NIK zwróciła uwagę na potrzebę zmian organizacyjnych i legislacyjnych w celu poprawy skuteczności działań organów państwa odpowiedzialnych, zarówno w zakresie egzekwowania powszechnego dostępu do jezior stanowiących wody publiczne, jak również gospodarowania przybrzeżnymi gruntami Skarbu Państwa wchodzącymi, wspólnie z jeziorami, w skład tych samych działek ewidencyjnych.

W obszarze ochrony środowiska NIK skontrowała *Wykorzystanie środków publicznych na działania dotyczące ochrony przyrody i edukacji ekologicznej*. Wyniki kontroli wskazują, że system przyznawania dotacji na działania dotyczące ochrony przyrody i edukacji ekologicznej, nastawiony jest na absorbcję środków europejskich i wydatkowanie środków krajowych, bez wystarczającej dbałości o jakość przygotowywanych projektów i prawidłowość ich realizacji. W ocenie NIK, niewłaściwą praktyką było wielokrotne aneksowanie umów dotacji w tym w zakresie, objętych projektem działań i wskaźników rezultatu, może to bowiem świadczyć o udzielaniu dofinansowania projektom przygotowanym bez należytej staranności i rozeznania możliwości ich realizacji. Pomimo przeprowadzanych, przez instytucje przyznające dofinansowanie, kontroli i weryfikacji składanych przez beneficjentów wniosków o płatności, w niektórych podmiotach odnotowano istotne nieprawidłowości. Świadczy to o słabości systemów zarządzania i kontroli tych instytucji. Konieczne jest więc, zdaniem NIK, aby wprowadziły one dodatkowe mechanizmy kontroli przy weryfikacji wniosków o dofinansowanie projektów oraz nadzoru nad ich realizacją.

W 2016 r. zakończyły się procedury kontrolne w zakresie kontroli *Nadzoru nad stanem technicznym i stanem bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących,* który w latach 2013-2014 uległ pogorszeniu. Dla właściwego funkcjonowania systemu tego nadzoru niezbędne jest m.in. doprecyzowanie przepisów prawa definiujących budowle piętrzące wodę, zweryfikowanie i uporządkowanie danych zgromadzonych w bazach danych o budowlach piętrzących wodę oraz wzmocnienie współpracy pomiędzy organami prowadzącymi nadzór i kontrole stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa.

Na początku 2016 r. zatwierdzono istotną w sferze dbałości o środowisko informację o wynikach kontroli *Przeprowadzania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przez organy jednostek samorządu terytorialnego*. NIK oceniła, że procedura dotycząca przeprowadzania tych ocen nie była realizowana prawidłowo. Stwierdzone nieprawidłowości w działaniach kontrolowanych organów jednostek samorządu terytorialnego wynikały m.in. z błędnej interpretacji obowiązujących przepisów prawa lub jego wybiórczego stosowania. Zdaniem NIK sprzyjało temu nie w pełni prawidłowe funkcjonowanie kontroli zarządczej i nieprzestrzeganie jej standardów.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Nadzór nad stanem technicznym i stanem bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących (P/15/051/KSI)*
2. *Przeprowadzanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przez organy jednostek samorządu terytorialnego (P/15/052/KSI)*
3. *Działania organów gmin na rzecz zwiększenia liczby użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej (P/15/053/KSI)*
4. *Wykorzystanie środków publicznych uzyskiwanych z umów dotacji na działania dotyczące ochrony przyrody i edukacji ekologicznej (P/15/054/KSI)*
5. *Ochrona przeciwpowodziowa Żuław (P/15/070/LGD)*
6. *Realizacja Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły i działania podjęte w następstwie jego uchylenia (P/15/081/LKR)*
7. *Ochrona wód zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami (P/15/083/LLU)*
8. *Zapewnienie przez organy administracji publicznej dostępu do jezior stanowiących wody publiczne (P/15/091/LOL)*
9. *Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin województwa lubuskiego (P/15/110/LZG)*
10. *Ochrona jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia (P/16/045/KSI)*
11. *Realizacja Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry przy wykorzystaniu pożyczki Banku Światowego oraz badanie sprawozdania finansowego tego Projektu (P/16/096/LWR)*
12. *Prawidłowość realizacji inwestycji dotyczącej suszarni i spalarni osadów w Olsztynie (S/16/001/LOL)*
13. *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami w województwie lubuskim (S/16/002/LZG)*
14. *Prawidłowość działań organów ochrony środowiska, dotyczących funkcjonowania składowiska odpadów w miejscowości Karcze w gminie Sokółka (S/16/002/LBI)*
15. *Sprawowanie nadzoru przez państwowe instytucje ochrony środowiska nad utylizacją odpadów niebezpiecznych na przykładzie zamierzonej przeróbki odpadów z Salwadoru w zakładzie zlokalizowanym na terenie Dąbrowy Górniczej (S/16/006/LKA)*
16. *Utrzymanie, zapewnienie ochrony i zabezpieczenie drzewostanu w Parku im. Juliusza Słowackiego w Bielsku-Białej, w związku z pracami wykonanymi w ramach jego rewitalizacji (S/16/007/LKA)*

Nadzór nad stanem technicznym i stanem bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących

Departament Środowiska

P/15/051

CEL OGÓLNY

Ocena działań podejmowanych przez organy administracji państwowej w ramach systemu technicznej kontroli wodnych budowli piętrzących I i II klasy ważności, zarządzanych przez regionalne zarządy gospodarki wodnej, w celu zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania tych obiektów.

ZAKRES PODMIOTOWY

Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy, sześć regionalnych zarządów gospodarki wodnej i siedem wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego.

PROBLEM

Dane o funkcjonujących w Polsce budowlach piętrzących wodę I i II klasy ważności, będących własnością Skarbu Państwa i zarządzanych przez regionalne zarządy gospodarki wodnej, w skontrolowanych instytucjach nie były zgodne co do liczby budowli i ich kwalifikacji do rodzaju budowli wodnych. W bazie danych SEKOP (System Ewidencji i Kontroli Obiektów Piętrzących), prowadzonej w Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej, zgromadzono dane o 129 takich budowlach, w bazie danych HYDRO utworzonej w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego o 102 budowlach, natomiast regionalne zarządy gospodarki wodnej wykazywały 98 takich budowli. Powyższe rozbieżności spowodowane były różnymi kryteriami kwalifikacji budowli piętrzących wodę: pełnione przez nie funkcje (wyłączanie z wykazów budowli przeciwpowodziowych), stan użytkowania budowli (wyłączanie z wykazów budowli

w budowie i remontowanych), a także wynikały z niewykazywania wszystkich budowli tworzących obiekt piętrzący wodę lub stosowania niejednolitego nazewnictwa w odniesieniu do tych samych budowli.

Właściwą kwalifikację budowli piętrzących wodę i sporządzanie jednolitych ich wykazów utrudniały nieprecyzyjne przepisy art. 9 ust. 1 pkt 1a i pkt 19 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie.

Dla właściwego funkcjonowania systemu nadzoru nad bezpieczeństwem budowli piętrzących wodę niezbędne jest, zdaniem NIK, doprecyzowanie przepisów prawa definiujących budowle piętrzące wodę, uporządkowanie nazewnictwa dotyczącego tych budowli, zweryfikowanie i uporządkowanie danych zgromadzonych w bazach danych o budowlach piętrzących wodę, wzmocnienie współpracy pomiędzy organami prowadzącymi nadzór i kontrole stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa tych budowli.

SYNTEZA

Stan techniczny i stan bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę I i II klasy, będących własnością Skarbu Państwa i zarządzanych przez regionalne zarządy gospodarki wodnej, w latach 2013-2014 uległ pogorszeniu. Jakkolwiek odnotowano spadek o 1 punkt procentowy (p.p.) liczby budowli mogących zagrażać bezpieczeństwu i spadek o 0,9 p.p. liczby budowli zagrażających bezpieczeństwu, to o 6,9 p.p. zmalała liczba budowli w dobrym stanie technicznym i o 8,5 p.p. wzrosła liczba budowli w dostatecznym stanie technicznym.

Nadzór nad stanem technicznym i stanem bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących nie funkcjonował właściwie. Kontrolowane podmioty, odpowiedzialne za prowadzenie tego nadzoru, nie posiadały rzetelnej informacji o budowlach piętrzących wodę.

Dane o nich, zebrane w bazie danych Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, w bazie danych Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, a także będące w posiadaniu regionalnych zarządów gospodarki wodnej wykazywały różnice w liczbie, nazewnictwie i identyfikacji budowli wchodzących w skład określonego obiektu piętrzącego, w klasie ważności poszczególnych budowli, w ocenach ich stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa. Przyczyną tego stanu były nieprecyzyjne przepisy prawa, a także niezatwierdzenie przez Ministra Środowiska lub Dyrektora Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej wytycznych kontroli bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę zawierających m.in. zasady ocen budowli piętrzących wodę, oraz brak dostatecznej współpracy pomiędzy organami nadzoru budowlanego i Instytutem Meteorologii i Gospodarki Wodnej pełniącym państwową służbę do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących.

Stan powyższy utrudniał właściwym instytucjom objęcie kontrolami, badaniami i pomiarami wszystkich budowli piętrzących wodę i właściwe dokonywanie ocen ich stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa. Był również jedną z przyczyn przedstawiania Rządowi RP corocznie dwóch raportów o stanie budowli piętrzących wodę w Polsce, opracowanych w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego i w Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej na podstawie różnych danych i przedstawiających rozbieżne oceny stanu bezpieczeństwa niektórych budowli.

WNIOSKI POKONTROLNE

- Do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego o podjęcie współpracy z Dyrektorem Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej w celu ujednolicenia stosowanych nazw obiektów piętrzących wodę i tworzących je budowli piętrzących oraz klas ważności tych budowli.
- Do Dyrektora Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej o podjęcie współpracy z Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego oraz dyrektorami regionalnych zarządów gospodarki wodnej dla dokonania weryfikacji, uzupełnienia i ujednolicenia danych zawartych w bazie Systemu Ewidencji i Kontroli Obiektów Piętrzących, w szczególności dotyczących liczby i nazw budowli piętrzących wodę i tworzonych przez nie obiektów oraz ich klasy ważności, w celu utworzenia pełnego, rzetelnego krajowego banku danych o budowlach piętrzących.
- Do dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej o określanie terminów realizacji zaleceń formułowanych w wyniku okresowych kontroli budowli piętrzących.

DE LEGE FERENDA

Do Ministra Środowiska skierowano wniosek o podjęcie inicjatywy legislacyjnej mającej na celu ujednolicenie definicji urządzeń wodnych podanej w art. 9 ust. 1 pkt 19 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, definicji budowli przeciwpowodziowych zawartej w art. 9 ust. 1 pkt 1a tej ustawy oraz definicji budowli piętrzącej określonej w § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie. W projekcie ustawy nowelizującej Prawo wodne przyjętym przez Radę Ministrów, uwzględniono ten wniosek.

Przeprowadzanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przez organy jednostek samorządu terytorialnego

Departament Środowiska

P/15/052

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości przeprowadzania przez organy jednostek samorządu terytorialnego strategicznych ocen oddziaływania na środowisko oraz prowadzenia publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie.

ZAKRES PODMIOTOWY

Badaniami objęto 30 jednostek, w tym: Generalną Dyrekcję Ochrony Środowiska, 6 urzędów marszałkowskich i 23 urzędy gmin.

PROBLEM

Strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko rozumie się, zgodnie z ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, jako postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu, obejmujące w szczególności: uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko, sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko, uzyskanie wymaganych ww. ustawą opinii oraz zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko mają zapewniać uwzględnianie wymagań ochrony środowiska przy sporządzaniu i przyjmowaniu dokumentów strategicznych w skali kraju oraz dla poszczególnych szczebli administracji publicznej. Przeprowadzenie strategicznej oceny służy wczesnej identyfikacji, bo już na etapie sporządzania przez organy administracji planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jak również strategii rozwoju, planów i programów w poszczególnych dziedzinach (przemysł, energetyka, transport, gospodarka wodna, gospodarka odpadami, leśnictwo, rybołówstwo, turystyka, wykorzystanie terenu), potencjalnych konfliktów środowiskowych, a także, poprzez zapewnienie udziału społeczeństwa w opracowywaniu i opiniowaniu ww. dokumentów strategicznych, identyfikacji potencjalnych konfliktów społecznych. Od sposobu przestrzegania tej procedury przez organy administracji, a szczególnie przez organy jednostek samorządu terytorialnego, zależy, czy opracowywane i przyjmowane dokumenty są zgodne z wymaganiami w zakresie zrównoważonego rozwoju. Termin ten – zdefiniowany prawem ochrony środowiska – oznacza taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że procedura dotycząca przeprowadzania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko (sooś) nie była realizowana prawidłowo. Wynika to ze stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie: podawania do publicznej wiadomości informacji o przyjęciu dokumentu strategicznego i możliwości zapoznania się z nim oraz uzasadnieniem i podsumowaniem do tego dokumentu; sporządzania uzasadnienia i podsumowania do przyjętego dokumentu strategicznego; przekazywania przyjętego dokumentu wraz z podsumowaniem do właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska oraz właściwego państwowego inspektora sanitarnego.

W pozostałych elementach procedury przeprowadzania sooś kontrolowane organy jst poddawały procedurze wymagające tego projekty dokumentów oraz sporządzały prognozy oddziaływania na środowisko, uzgadniając ich zakres i szczegółowość z właściwymi organami. Uzyskiwały także od właściwych organów uzgodnienie decyzji o odstąpieniu od przeprowadzenia sooś dla wszystkich projektów dokumentów, które spełniały warunki do podjęcia takiej decyzji. Nie wszystkie jednak wypełniały w całości obowiązki w zakresie informowania o odstąpieniu od sooś. Ponadto organy jst prawidłowo informowały społeczeństwo o przystąpieniu do sporządzania projektów dokumentów planistycznych oraz o wyłożeniu tych projektów do wglądu i możliwości zapoznania się z nimi, ale już w przypadku pozostałych projektów dokumentów wymagających przeprowadzenia sooś znaczna część organów jst nie zrealizowała w pełni tego obowiązku.

NIK negatywnie oceniła funkcjonowanie bardzo ważnego elementu strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, jakim jest baza danych o strategicznych ocenach, prowadzona przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

Organy właściwe do przeprowadzania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko zobowiązane były corocznie przekazywać do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska informacje o prowadzonych ocenach. Niestety, pomimo działań Generalnego Dyrektora przypominających o tym obowiązku, tylko nieliczne z kontrolowanych organów jednostek samorządu terytorialnego zrealizowały ten obowiązek w pełni. W konsekwencji Generalny Dyrektor nie otrzymał informacji o ponad połowie przeprowadzonych sooś. Z kolei przekazane Generalnemu Dyrektorowi informacje o prowadzonych strategicznych ocenach nie zostały wprowadzone w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska do bazy.

NIK negatywnie oceniła także działania kontrolowanych organów jednostek samorządu terytorialnego oraz Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w zakresie prowadzenia publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, dotyczących strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. W publicznie dostępnym wykazie danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie kontrolowane organy nie zamieściły danych o ponad 70% dokumentów wytworzonych w trakcie przeprowadzania strategicznych ocen oddziaływania.

DOBRE PRAKTYKI

Dobre praktyki zidentyfikowane w trakcie kontroli:

- występowanie części organów jst do regionalnych dyrektorów ochrony środowiska o potwierdzenie prawidłowości planowanej decyzji o rezygnacji z poddania sooś opracowywanych projektów dokumentów, pomimo braku takich wymagań w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (uuioś). Dotyczy to szczególnie niewielkich jednostek administracyjnych nieposiadających specjalistycznej wiedzy w tym zakresie;
- podawanie przez organy jst informacji o odstąpieniu od przeprowadzania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko dla dokumentów planistycznych, o których mowa w art. 46 pkt 1 uuioś, pomimo że nie były do tego zobowiązane treścią art. 48 ust. 4 uuioś;
- odstępowanie od przeprowadzania sooś w formie aktu wewnętrznego (uchwały zarządów województw oraz postanowienia dwóch organów wykonawczych gmin – Burmistrza Brodnicy i Wójta Gminy Kościerzyna);
- informowanie społeczeństwa o prowadzonych sooś dodatkowymi kanałami informacyjnymi – w telewizji lokalnej (Urząd Miasta Biłgoraj), w lokalnym radiu (Urząd Miejski w Suwałkach), obwieszczenia na przystankach komunikacji miejskiej (Urząd Miasta Włocławek).

WNIOSKI POKONTROLNE

- Do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o przeprowadzenie aktualizacji bazy sooś o dane dotyczące sooś przeprowadzonych od wejścia w życie uuioś do 2015 r. włącznie, przekazane przez organy administracji w trybie art. 129 ust. 1 uuioś.
- Do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz organów jst przeprowadzających sooś o zamieszczanie w publicznie dostępnym wykazie danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie bez zbędnej zwłoki, danych o dokumentach związanych z sooś, wymienionych w art. 21 ust. 2 pkt 2, 3, 4, 6, 7 i 19 uuioś oraz uzupełnienia ww. wykazu o dotychczas niewprowadzone dane.
- Do organów jst przeprowadzających sooś, aby przekazały Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska informacje o prowadzonych sooś od dnia wejścia w życie uuioś do 2015 r. włącznie, które nie zostały podane w dotychczas przedłożonych informacjach.

DE LEGE FERENDA

Do Prezesa Rady Ministrów w celu ujednolicenia przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (upzp) w zakresie:

- obowiązku sporządzania prognozy oddziaływania na środowisko, wynikającego z art. 17 pkt 4 i art. 27 upzp, w przypadku odstąpienia od przeprowadzenia sooś, w tym od sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko, w trybie art. 48 ust. 1 uuioś;
- zasadności opiniowania przez właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w trybie art. 11 pkt 6 lit. m upzp oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy w trybie art. 17 pkt 6 lit. a tiret 7 upzp, podczas gdy, stosownie do art. 53 w zw. z art. 58 ust. 1 pkt 3 uuioś, uzgadniania zakresu stopnia i szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania sporządzanej dla ww. dokumentów dokonuje właściwy państwowy powiatowy inspektor sanitarny.

Do Ministra Środowiska w celu nowelizacji:

- art. 43 uuioś w zakresie określenia terminu podania do publicznej wiadomości informacji o przyjęciu dokumentu i możliwości zapoznania się z jego treścią oraz uzasadnieniem, o którym mowa w art. 42 pkt 2 uuioś i podsumowaniem, o którym mowa w art. 55 ust. 3 uuioś;
- art. 48 ust. 4 uuioś w zakresie rozszerzenia obowiązku podawania do publicznej wiadomości informacji o odstąpieniu od przeprowadzenia sooś na dokumenty planistyczne, o których mowa w art. 46 pkt 1 uuioś;
- art. 48 uuioś w zakresie określenia formy odstąpienia od przeprowadzenia sooś, dla dokonywania oceny prawidłowości realizacji obowiązku określonego w art. 48 ust. 4 uuioś;
- art. 54 uuioś w zakresie wprowadzenia obowiązku uzgadniania sporządzonej prognozy oddziaływania na środowisko projektów dokumentów strategicznych zamiast opiniowania, skoro uzgodnienia wymaga zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie;
- art. 129 uuioś w zakresie określenia odpowiedzialności prawnej z tytułu niewywiązywania się z obowiązku wprowadzania danych do bazy sooś, w celu umożliwienia egzekwowania tych obowiązków.

Wnioski nie zostały zrealizowane.

Działania organów gmin na rzecz zwiększenia liczby użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej

Departament Środowiska

P/15/053

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości i skuteczności działań gmin, podejmowanych w celu zapewnienia przyłączenia do gminnej sieci kanalizacji sanitarnej wszystkich zobowiązanych do tego mieszkańców i innych użytkowników.

ZAKRES PODMIOTOWY

Badaniami kontrolnymi objęto 28 gmin.

PROBLEM

Dyrektywa 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych nakłada na Państwa Członkowskie obowiązek zapewnienia, aby wszystkie aglomeracje wyposażone były w system zbierania ścieków komunalnych oraz aby ścieki te przed odprowadzeniem były poddane oczyszczaniu, głównie w procesie biologicznego oczyszczania z wtórnym osadzaniem lub innemu równie skutecznemu oczyszczaniu.

Pojęcie aglomeracja wprowadzono w ustawie – Prawo wodne, w ślad za przywołaną wyżej dyrektywą, na potrzeby programowania, koordynacji i sprawozdawczości działań w zakresie zbierania, odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych, wynikających z przyjętych przez Polskę zobowiązań, związanych z przystąpieniem do Unii Europejskiej. Poprawność wyznaczenia poszczególnych aglomeracji ma fundamentalne znaczenie dla prawidłowości planowania inwestycji w zakresie gospodarki ściekowej.

Podstawowym instrumentem wdrożenia przez Polskę przepisów Unii Europejskiej w zakresie odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych jest Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK). Jego integralną częścią jest m.in. wykaz niezbędnych przedsięwzięć, jakie należy przeprowadzić w tych aglomeracjach, m.in. w zakresie budowy i modernizacji zbiorczych systemów kanalizacyjnych. Zgodnie z dokumentami interpretacyjnymi Komisji Europejskiej, w aglomeracjach ujętych w KPOŚK powinien zostać osiągnięty blisko 100-procentowy poziom obsługi systemami kanalizacyjnymi. Pozostała ludność aglomeracji, nieobsługiwana przez sieć kanalizacyjną, powinna korzystać z innych systemów oczyszczania ścieków, zapewniających taki sam poziom oczyszczania, jaki jest wymagany na terenie danej aglomeracji.

Gmina ustala kierunki rozwoju sieci kanalizacyjnej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Z kolei przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane zapewnić budowę m.in. urządzeń kanalizacyjnych w ustalonych przez gminę dokumentach planistycznych, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji takich urządzeń.

Obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej spoczywa na właścicielu nieruchomości, który zapewnia jego wykonanie na własny koszt. Niezrealizowanie tego obowiązku obwarowane jest karą grzywny. Nadzór nad wykonaniem tego obowiuązku sprawuje organ wykonawczy gminy.

Istotnym problemem pozostaje zapewnienie przez gminy prawidłowego egzekwowania od właścicieli nieruchomości obowiązku ich podłączenia do wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie działania kontrolowanych organów wykonawczych gmin na rzecz zwiększenia liczby użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej.

Postępowanie kontrolowanych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w zakresie zapewnienia przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej przez wszystkich zobowiązanych do tego właścicieli było niewystarczające i nieskuteczne. W skontrolowanych gminach nie doprowadzono do podłączenia do kanalizacji niemal 5 tys. nieruchomości. W prawie jednej trzeciej z nich odsetek nieruchomości niepodłączonych do sieci, w stosunku do ogólnej liczby nieruchomości mających możliwość takiego podłączenia, wynosił od 11% do ponad 50%.

W efekcie stwierdzonych zaniechań, pod koniec ostatniego roku realizacji planów zawartych w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych, jedynie w pięciu kontrolowanych gminach możliwe było potwierdzenie osiągnięcia w aglomeracjach, zaplanowanego przyrostu liczby mieszkańców korzystających z systemu kanalizacyjnego.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła również negatywnie niepodejmowanie w 75% kontrolowanych jednostek działań, w celu zapewnienia dofinansowania podłączeń budynków do sieci kanalizacyjnej, szczególnie w przypadku osób, które w związku z trudną sytuacją materialną nie były w stanie pokryć kosztów związanych z takim przedsięwzięciem.

Na pozytywną ocenę zasługują podejmowane, na terenie większości kontrolowanych gmin, działania informacyjno-edukacyjne, które w przypadku wielu badanych jednostek przyczyniły się, zdaniem NIK, do osiągnięcia efektów ekologicznych w postaci wzrostu liczby użytkowników korzystających z podłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej, ustalonej w umowach o dofinansowanie jej budowy ze środków UE. Najwyższa Izba Kontroli również pozytywnie ocenia sposób ustalania w większości kontrolowanych gmin planowanego do uzyskania wzrostu liczby użytkowników korzystających z podłączenia do kanalizacji, założonej do wybudowania przy udziale środków UE, na etapie wnioskowania o te środki.

DOBRE PRAKTYKI

Jako przykład dobrych praktyk, które mogły wpłynąć na zwiększenie liczby nieruchomości przyłączonych do istniejącej na terenie gmin sieci kanalizacji sanitarnej, należy wskazać prowadzenie przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, funkcjonujące na terenie niektórych gmin, działań mających na celu opracowanie i wdrożenie mechanizmów pomocy, jak również ułatwień dla mieszkańców w celu zwiększenia liczby przyłączeń indywidualnych do sieci kanalizacji sanitarnej.

Do kategorii dobrych praktyk należy także zaliczyć działania podejmowane w urzędach trzech gmin, polegające na zapewnieniu wykonania (za odpłatnością całkowitą lub częściową właścicieli) podłączeń nieruchomości do systemu kanalizacji sanitarnej.

Jako dobrą praktykę należy wskazać organizowanie w dwóch gminach, w których nie funkcjonowała straż miejska, zespołów kontrolnych, w skład których włączano funkcjonariuszy Policji, w celu sprawdzenia prawidłowości gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych i prawidłowości pozbywania się tych nieczystości.

WNIOSKI POKONTROLNE

- Do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o podjęcie działań w celu zapewnienia ustalania – w umowach zawieranych z beneficjentami przez instytucje wdrażające PROW 2014-2020 w zakresie dofinansowania przedsięwzięć związanych z budową sieci kanalizacji sanitarnej – efektów ekologicznych umożliwiających ocenę ww. przedsięwzięć w tym zakresie.
- Do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast o podjęcie działań w celu:
  - przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej przez wszystkich zobowiązanych do tego właścicieli;
  - możliwego wsparcia finansowego realizacji przedsięwzięć dotyczących podłączeń budynków do sieci kanalizacyjnej, przez właścicieli będących w trudnej sytuacji finansowej.

DE LEGE FERENDA

Do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie działań w celu:

- nowelizacji art. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie wprowadzenia definicji przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej rozumianego, jako rozpoczęcie użytkowania odcinka przewodu łączącego wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanalizacyjną, za pierwszą studzienką, licząc od strony budynku;
- nowelizacji art. 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez wskazanie nieprzekraczalnego terminu przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, liczonego od daty poinformowania mieszkańców przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta o zaistnieniu technicznych możliwości w tym zakresie, oraz w konsekwencji rezygnacji z konieczności wydania decyzji nakazującej przyłączenie nieruchomości do kanalizacji w przypadku stwierdzenia braku realizacji tego obowiązku.

Wnioski nie zostały zrealizowane.

Wykorzystanie środków publicznych uzyskiwanych z umów dotacji na działania dotyczące ochrony przyrody i edukacji ekologicznej

Departament Środowiska

P/15/054

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości wykorzystania środków publicznych, przekazanych na podstawie umów dotacji, na działania dotyczące ochrony przyrody i edukacji ekologicznej podmiotom niebędącym państwowymi jednostkami budżetowymi, powołanym w celu realizacji takich zadań.

ZAKRES PODMIOTOWY

Skontrolowano 20 podmiotów, w tym 17 organizacji pozarządowych, dwie jednostki samorządu terytorialnego oraz jedną szkołę wyższą.

PROBLEM

Do podejmowania działań dotyczących ochrony przyrody i edukacji ekologicznej (niezbędnych dla zrozumienia mechanizmów funkcjonowania i potrzeb środowiska naturalnego) zobowiązują zarówno przepisy prawa krajowego jak i międzynarodowego. Zachowanie dziedzictwa przyrodniczego dla przyszłych pokoleń jest nieodzownym elementem realizacji zrównoważonego rozwoju, wynikającym z Konstytucji RP.

W Polsce, podobnie jak w innych krajach członkowskich UE, wprowadzono szereg mechanizmów finansowych umożliwiających dotowanie projektów dotyczących ochrony przyrody oraz edukacji ekologicznej. Każdego roku ze środków publicznych są realizowane setki takich projektów. Zasadniczym pytaniem pozostaje czy beneficjenci wykorzystują uzyskane środki finansowe zgodnie z przeznaczeniem i gospodarnie.

SYNTEZA

Badanie w 20 jednostkach, realizacji 60 projektów dotyczących ochrony przyrody i edukacji ekologicznej, finansowanych ze środków publicznych, ujawniło nieprawidłowości w odniesieniu do 31 projektów i 16 beneficjentów, tj. 80% skontrolowanych podmiotów. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in:

- prowadzenia ewidencji finansowo-księgowej,
- sposobu wyłaniania wykonawców zlecanych prac,
- braku dokumentów dotyczących szacowania wartości projektów i kosztów poszczególnych działań.

W związku z powyższym, w części spośród kontrolowanych podmiotów, nie można było jednoznacznie ocenić czy uzyskane przez te podmioty środki finansowe przeznaczone na realizację projektów wydatkowano gospodarnie, to znaczy oszczędnie i z zachowaniem zasady uzyskania najlepszych efektów przy danych nakładach.

Praktyka wielokrotnego aneksowania umów o dofinansowanie, w tym również po zakończeniu realizacji projektu utrudniała dodatkowo ocenę terminowości i kompletności realizacji zadań.

Liczne błędy i nieścisłości występujące we wnioskach o płatności składanych przez beneficjentów, powodowały że końcowe rozliczanie zrealizowanych projektów było procesem długotrwałym i następowało często po wielu miesiącach, a czasami w terminie dłuższym niż rok od zakończenia projektu. Określone umową terminy sporządzenia korekty i rozpatrzenia wniosku bywały niedotrzymywane przez obie strony umowy.

Pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, należy jednak zauważyć, że dzięki realizacji dotowanych projektów przywrócono właściwy stan niektórym cennym siedliskom przyrodniczym, poprawiono warunki bytowania niektórych chronionych gatunków roślin i zwierząt, umożliwiono ochronę wartościowych przyrodniczo terenów przy jednoczesnym stworzeniu dogodnych warunków dla turystyki i rekreacji, przeprowadzono szereg działań o charakterze edukacyjno-promocyjnym.

Na realizację objętych analizą projektów wydatkowano ogółem 169,5 mln zł[17], w tym 114,3 mln zł (67,4%) ze środków europejskich[18] i 45,3 mln zł (26,7%) ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Pozostałe 5,9% stanowiły głównie środki wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz udział własny beneficjentów.

DOBRE PRAKTYKI

Przykładem dobrej praktyki było prowadzenie ewidencji księgowej w Fundacji na Rzecz Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego. Fundacja posiadała Zasady Prowadzenia Rachunkowości, w tym Zakładowy Plan Kont, wprowadzone Zarządzeniem Prezesa Zarządu. Przystępując do realizacji kolejnego projektu, do ww. zasad (polityki) rachunkowości wprowadzano aneksem zmiany w Zakładowym Planie Kont, w zakresie analitycznego wyodrębnienia w księgach rachunkowych operacji związanych z realizacją tego projektu, tj. dodawano nowe konta syntetyczne z rozszerzeniem analitycznym w celu podziału, według rodzajów, kosztów projektu ewidencjonowanych w zespole kont „5 – Koszty według miejsc powstawania (rodzaju wykonywanych usług)". Wskazano konta, na których ewidencjonowano otrzymane kwoty dotacji. Ustalano zasady ewidencjonowania środków trwałych, zakupionych w ramach projektu. W księgach rachunkowych wyodrębniono tym samym środki (krajowe i z UE) otrzymane i wykorzystane na realizację projektu. Wydatki rozliczano zgodnie z udziałem źródeł finansowania, co zaznaczano na fakturach. W efekcie wszystkie operacje finansowe, dokonywane w ramach poszczególnych projektów, były łatwe do wyodrębnienia.

WNIOSKI POKONTROLNE

Wskazane byłoby, aby instytucje decydujące o udzieleniu dofinansowania:

- wprowadziły i egzekwowały obowiązek:
  - przedstawienia przez potencjalnych beneficjentów, rzetelnej analizy kosztów projektu na etapie wnioskowania o jego dofinansowanie;
  - przedstawienia przez ww. zgody właścicieli lub zarządców terenu na realizację projektu, w przypadkach tego wymagających;
  - przechowywania przez beneficjentów dokumentów dotyczących realizowanych projektów, w tym: szacowania jego wartości, realizacji poszczególnych działań, wyboru wykonawców oraz dokumentowania osiąganych efektów.
- dokonywały weryfikacji wniosków o dofinansowanie projektów, zarówno w zakresie kosztów jak i praktycznej możliwości ich realizacji;
- przekazywały środki finansowe na działania podejmowane w ramach umów na realizację projektów, stanowiących kontynuację wcześniejszych działań dopiero po końcowym rozliczeniu wcześniejszej umowy;
- doprowadziły do uregulowania kwestii uzyskiwania płatności rolnośrodowiskowych przez beneficjentów realizujących na tym terenie projekty finansowane ze środków publicznych;
- wzmocniły nadzór nad prowadzeniem ewidencji finansowo-księgowej przez beneficjentów.

[17] W całym okresie ich finansowania, do dnia zakończenia kontroli.
[18] Środki pochodzące z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ), z Programu Life+, lub programów Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG).

Ochrona przeciwpowodziowa Żuław

Delegatura w Gdańsku

P/15/070

CEL OGÓLNY

Ocena, czy zrealizowane działania, w szczególności podjęte w ramach I etapu Programu Żuławskiego, zwiększyły skuteczność ochrony przeciwpowodziowej Żuław.

ZAKRES PODMIOTOWY

Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku, Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku, Żuławski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu, Urząd Miejski w Elblągu, Starostwo Powiatowe w Pruszczu Gdańskim i Dyrekcja Rozbudowy Miasta Gdańska w Gdańsku.

PROBLEM

Żuławy stanowią unikatowy system przyrodniczo-techniczny, którego funkcjonowanie zależne jest od utrzymywanej przez ludzi infrastruktury przeciwpowodziowej, chroniącej przed zalaniem tereny depresyjne lub położone na wysokościach bliskich poziomowi morza Bałtyckiego. Usytuowanie Żuław powoduje, że stopień zagrożenia powodziowego należy do najwyższych w kraju. Ze względu na geograficzne położenie Żuław, stopień ich zagospodarowania oraz dziedzictwo kulturowe, obszar ten wymaga skutecznej osłony przeciwpowodziowej.

Żuławy są wyjątkowym obszarem na terenie Polski, przede wszystkim ze względu na proces polderyzacji Delty Wisły, który trwa już od 600 lat. Zmiana warunków naturalnych i prowadzenie na tych terenach działalności przez ludzi wymusza sprawne funkcjonowanie systemu melioracyjnego, który jest gwarantem bezpieczeństwa dla 250 tysięcy ludzi.

Zasięgiem działania systemów odwadniających (grawitacyjnych) są objęte tzw. Żuławy Wysokie, położone od 2,5 do 10,0 m n.p.m. o łącznej powierzchni 50,4 tys. ha. System zachowuje się biernie, bez czynnego udziału człowieka w stosunku do różnych sytuacji hydrologicznych. Woda z tego terenu odpływa samoistnie. Działaniem systemów odwadniająco-nawadniających sterowanych przez wyszkolonych specjalistów są objęte tereny nizinno-depresyjne Żuław Niskich położonych od 1,8 m p.p.m. do 2,5 m n.p.m.

W Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Gdańsku opracowany został Program Żuławski, zatwierdzony przez Ministra Środowiska w maju 2010 r. jako dokument strategiczny, będący podstawą działań przeciwpowodziowych na Żuławach. Nadrzędnym celem Programu, którego realizację zaplanowano do 2030 r., jest zwiększenie skuteczności ochrony przeciwpowodziowej stymulującej wzrost potencjału dla zrównoważonego rozwoju Żuław.

SYNTEZA

W Programie Żuławskim zaplanowano do realizacji – w ramach I etapu w latach 2009-2015 – łącznie 51 zadań (o wartości ponad 539 mln zł), a na listę rezerwową wpisano dodatkowo jeszcze pięć zadań (ponad 67 mln zł). Lista zadań dla I etapu Programu Żuławskiego została uzgodniona i zaakceptowana przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, a następnie zatwierdzona w maju 2010 r. przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska. Główny ciężar w tym etapie położony został na odbudowę, przebudowę i modernizację istniejącej infrastruktury w rejonie ujścia Wisły, rzek Motława i Wąska oraz na stworzenie Systemu Monitoringu Ryzyka Powodziowego.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zrealizowane w latach 2009-2015 zadania, w szczególności w ramach I etapu Programu Żuławskiego, zwiększyły skuteczność ochrony Żuław przed powodzią o zasięgu regionalnym (Delta Wisły) i lokalnym. Przede wszystkim w wyniku:

- przebudowy ujścia Wisły do Zatoki Gdańskiej, tzw. kierownic – uzyskano poprawę warunków odpływu wód i spływu lodu oraz stworzono lepsze warunki do odprowadzania rumowiska transportowanego rzeką i kształtowania jej stożka usypowego w Zatoce;
- modernizacji wałów przeciwpowodziowych Wisły i jeziora Druzno – osiągnięto poprawę ich szczelności, co zwiększa stateczność tych budowli w sytuacji utrzymywania się wysokich stanów wód przez dłuższy okres, a w przypadku wałów wiślanych również przejścia fali wezbraniowej;
- przebudowy stacji pomp odwadniających obszary depresyjne i przydepresyjne – zwiększono efektywność ich pracy poprzez wzrost wydajności większości urządzeń, zautomatyzowanie procesu sterowania nimi oraz ograniczenie awaryjności;
- przebudowy Kanału Raduni – uszczelniono i umocniono obwałowania tego cieku;
- przebudowy koryt rzek Motława, Wąska i Dzierzgoń – zwiększono drożność i przepustowość przepływu wód i lodów.

Stworzony przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej System Monitoringu Ryzyka Powodziowego wspomaga wykonywanie zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej poprzez zapewnienie rozpoznania i oceny ryzyka powodziowego na obszarze Żuław i jego zmian w czasie oraz identyfikację miejsc, które nie zapewniają wystarczającej ochrony przed zagrożeniami powodziowymi. Osiągnięte zwiększenie skuteczności ochrony przeciwpowodziowej nie oznacza jednak całkowitego wyeliminowania ryzyka powodziowego. Coraz częściej obserwuje się współistnienie różnych niekorzystnych zjawisk hydrologicznych i meteorologicznych. Jednoczesny ich zbieg stanowi nadal istotne źródło zagrożeń.

WNIOSKI POKONTROLNE

Wnioski pokontrolne skierowane do Ministra Środowiska dotyczyły m.in.:

- rozważenia, we współpracy z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, potrzeby określenia standardów wyposażenia wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych;
- przenalizowania struktury systemu podmiotów odpowiedzialnych za ochronę przeciwpowodziową pod kątem jej optymalizacji.

W przekazanych kierownikom jednostek wystąpieniach pokontrolnych NIK przedstawiła wnioski, w których postulowała m.in. o podjęcie działań mających na celu zapewnienie przeprowadzania kontroli stanu technicznego i bezpiecznego użytkowania ostróg na Wiśle oraz wzmocnienie nadzoru nad realizacją zadań dotyczących prowadzenia wojewódzkiego magazynu przeciwpowodziowego i rozważenie wprowadzenia rozwiązań organizacyjnych (dodatkowych mechanizmów kontrolnych) zapewniających jego prawidłowe funkcjonowanie.

DE LEGE FERENDA

NIK skierowała do Ministra Środowiska wniosek o rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej mającej na celu określenie zakresu danych o urządzeniach wodnych, w tym przeciwpowodziowych, gromadzonych w prowadzonym na podstawie art. 153 prawa wodnego katastrze wodnym lub określenie w tej ustawie podstawy prawnej do wydania przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej przepisów wykonawczych, określających zakres zawartych w tym katastrze danych.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Najwyższa Izba Kontroli skierowała do właściwego organu nadzoru budowlanego zawiadomienie o wykroczeniach: z art. 93 pkt 8 prawa budowlanego (nieprzeprowadzanie kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy, 1227 obiektów budowlanych – ostróg na żuławskim odcinku Wisły) oraz z art. 93 pkt 9 (nieprowadzenie książek obiektu budowlanego dla dwóch kierownic w ujściu Wisły, wymaganych art. 64 ust. 1 ustawy).

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Najwyższa Izba Kontroli skierowała do rzecznika dyscypliny finansów publicznych dwa zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych z art. 11 (dokonanie wydatku bez upoważnienia określonego m.in. planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków) i art. 15 (zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego m.in. planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych) ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Realizacja Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły i działania podjęte w następstwie jego uchylenia

Delegatura w Krakowie

P/15/081

CEL OGÓLNY

Ocena wykonania Programu oraz działań podjętych po jego uchyleniu, w szczególności zaś czy był on realizowany zgodnie z przyjętymi priorytetami a uchylenie Programu nie spowodowało zaniechania lub spowolnienia działań na rzecz ochrony przeciwpowodziowej w regionie.

ZAKRES PODMIOTOWY

Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie oraz Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie.

PROBLEM

Obszar dorzecza górnej Wisły jest regionem, w którym wartość średniorocznych strat powodowanych przez powodzie jest najwyższa w skali kraju – wynosi 749,27 mln zł. Także ryzyko wystąpienia powodzi jest największe.

Program ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły określał średniookresową strategię modernizacji systemu ochrony uwzględniającą potrzeby z zakresu zabezpieczeń przeciwpowodziowych oraz planów ograniczenia zagrożenia powodziowego. Okres realizacji Programu ustalono na lata 2011-2030, a nakłady przewidziane na jego realizację zostały oszacowane na kwotę ok. 13 mld zł. Celem Programu było podniesienie bezpieczeństwa powodziowego na obszarze całej zlewni górnej Wisły poprzez realizację inwestycji, które zapobiegną lub znacznie ograniczą skutki powodzi.

Program realizowany był w 5 województwach przez 2 regionalne zarządy gospodarki wodnej oraz 5 wojewódzkich zarządów melioracji i urządzeń wodnych. Dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej są organami niezespolonej administracji rządowej i posiadają swoje własne plany finansowe. Z kolei wojewódzkie zarządy melioracji i urządzeń wodnych są jednostkami organizacyjnymi samorządów województw i otrzymują dotacje na realizację zadań z zakresu administracji rządowej poprzez budżety poszczególnych wojewodów. Są to więc całkowicie niezależne od siebie podmioty pomimo, że zajmują się utrzymaniem wód oraz budowlami przeciwpowodziowymi. Liczne kontrole NIK wykazały zarówno brak koordynacji działań związanych z ochroną przeciwpowodziową, w szczególności związanych z inwestycjami prowadzonymi przez różne organy administracji, jak i szczupłość środków finansowych.

We wrześniu 2014 r. Program został uchylony. Obecnie każda instytucja realizuje zadania we własnym zakresie, co zwiększa ryzyko, że ochrona przeciwpowodziowa nie będzie finansowana według przyjętego jednolitego kompleksowego planu i harmonogramu dla całego dorzecza.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że zadania Programu wykonywane były zgodnie z przyjętymi priorytetami i założeniami. Zastrzeżenia NIK budziły jednak działania związane z zarządzaniem ryzykiem powodziowym w regionie górnej Wisły po uchyleniu Programu, w szczególności dotyczące wykonywania i utrzymywania budowli przeciwpowodziowych. Wielość podmiotów odpowiedzialnych za ten element zarządzania ryzykiem powodziowym, brak koordynacji działań w tym zakresie oraz brak finansowania zadań według jednolitego kompleksowego planu i harmonogramu dla całego dorzecza, mogą spowodować nie zmniejszenie – a zwiększenie ryzyka i zagrożenia powodziowego.

Realizacja Programu przyniosła wymierne rezultaty. Do 31 grudnia 2015 r. zakończono realizację 115 ze 162 zadań o różnym charakterze – prace koncepcyjne, dokumentacje, inwestycje. W ramach wykonanych projektów inwestycyjnych m.in. zmodernizowano oraz wybudowano ok. 50 km wałów, poprawiono przepustowość ponad 15 km koryt cieków, wybudowano oraz przebudowano przepompownie, co przełożyło się na ochronę 76 345 osób oraz 23 689 ha powierzchni zagrożonej powodzią. Opracowane programy inwestycyjne zostały uwzględnione w projekcie planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla regionu wodnego górnej Wisły. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli podjęto skuteczne działania w celu ustalenia negatywnych skutków powodzi w regionie wodnym górnej Wisły. Obszary zagrożenia powodzią dla wód powodziowych o prawdopodobieństwie wystąpienia raz na sto lat i raz na pięćset lat zostały ustalone na podstawie analiz zagrożenia powodziowego oraz analiz programów inwestycyjnych dla zlewni Soły, Skawy, Raby, Dunajca, Nidy, Czarnej Staszowskiej, Wisłoki, Sanu z Wisłokiem oraz 16 mniejszych dopływów Wisły.

W celu zapewnienia koordynacji realizacji zadań, Wojewoda Małopolski, który pełnił funkcję Pełnomocnika Rządu do spraw Programu, określił „Procedurę kwalifikowania, realizacji, monitoringu, kontroli projektów prowadzonych w ramach Programu oraz współpracy podmiotów w nim uczestniczących". W procedurze tej szczegółowo określono m.in. kryteria oceny wniosków, które miały na celu weryfikację projektów pod kątem ich wymiernych rezultatów w postaci liczby chronionej ludności oraz wartości chronionego obszaru.

Pomimo że Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach gospodarowania wodami zobowiązanym m.in. do programowania, planowania i nadzorowania inwestycji w gospodarce wodnej, to jednak nie podjął skutecznych działań w celu uzyskania pełnej wiedzy o rzeczywistym wykonaniu i finansowaniu projektów realizowanych w ramach Programu. W swoich działaniach ograniczył się jedynie do zadań realizowanych przez podlegle mu regionalne zarządy gospodarki wodnej. Nie podjął także wystarczających działań w celu pełnej i konstruktywnej współpracy z Pełnomocnikiem, odrzucając zainicjowaną przez niego propozycję zawarcia w tym zakresie porozumienia.

Po uchyleniu Programu zarówno Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie, jak i wojewódzkie zarządy melioracji i urządzeń wodnych, realizują zadania niezależnie od siebie. Co prawda strategiczne dla gospodarki wodnej i ochrony przeciwpowodziowej dokumenty jakimi są *Aktualizacja planu gospodarowania wodami* oraz *Plan zarządzania ryzykiem powodziowym* zawierają wykazy zadań do wykonania na najbliższe 6 lat, to jednak nie wskazano w tych planach podmiotu, który byłby odpowiedzialny za koordynację działań, szczegółowy harmonogram realizacji zadań, nadzór oraz za zapewnienie środków finansowych na ten cel. Zwiększa to ryzyko, że ochrona przeciwpowodziowa nie będzie finansowana według jednolitego i kompleksowego planu dla całego dorzecza. NIK zwróciła uwagę, że główny ciężar inwestycji związanych z budowlami przeciwpowodziowymi spoczywa na wojewódzkich zarządach melioracji i urządzeń wodnych. Te jednostki nie podlegają jednak zarówno merytorycznie, jak i finansowo ani Ministrowi Środowiska, ani Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, tj. głównym organom odpowiedzialnym za gospodarkę wodną oraz ochronę przeciwpowodziową.

DOBRE PRAKTYKI

Ustalenie przez Pełnomocnika Rządu do spraw Programu „Procedury kwalifikowania, realizacji, monitoringu, kontroli projektów prowadzonych w ramach Programu oraz współpracy podmiotów w nim uczestniczących" w celu zapewnienia koordynacji jego realizacji.

WNIOSKI POKONTROLNE

- Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Prezesa Rady Ministrów, aby po przyjęciu *Planu zarządzania ryzykiem powodziowym* rozważyć ustanowienie podmiotu odpowiedzialnego za koordynację zadań ujętych w Planie oraz zapewnić niezbędne ich finansowanie.
- NIK zwróciła także uwagę, że działania związane z usuwaniem szkód powodziowych nie są ujęte w projekcie PZRP, pomimo że mają wpływ na ochronę przeciwpowodziową. Powinny być więc monitorowanie, w szczególności pod kątem przewidywanych efektów i skutków ich realizacji, zarówno na etapie przyznawania środków, jak i ich wykonania.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli uważa za konieczne wprowadzenie zmian do ustawy Prawo wodne, w szczególności dotyczących:
- uporządkowania struktury jednostek odpowiedzialnych za gospodarkę wodną i ochronę przeciwpowodziową w taki sposób, aby odpowiadały one za poszczególne zlewnie rzek;
- określenia ich podstawowych kompetencji i zadań.

Ochrona wód zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami

Delegatura w Lublinie

P/15/083

CEL OGÓLNY

Ocena realizacji wniosków pokontrolnych z przeprowadzonej w 2006 r. kontroli NIK, mających na względzie osiągnięcie dobrego stanu wód zlewni rzeki Bug, tj. spełnienia wymogów Ramowej Dyrektywy Wodnej (RDW).

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Środowiska, Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Warszawie, Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie, Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Lublinie.

PROBLEM

Od wielu lat wody rzeki Bug na całej długości klasyfikowane były do niezadowalającej klasy jakości, a jej jakość ukształtowana była już w pierwszym po stronie polskiej punkcie badawczym, w miejscu, w którym rzeka zaczynała stanowić naturalną polsko-ukraińską granicę państwową. Wpływ na taką jakość rzeki Bug płynącej dalej przez terytorium Polski miały przede wszystkim zrzuty nieoczyszczonych ścieków w części ukraińskiej zlewni rzeki Bug, w mniejszym stopniu z części zlewni białoruskiej.

Ochrona zasobów wodnych Bugu oraz osiągnięcie dobrego stanu wód tej rzeki jest priorytetowym zadaniem z punktu widzenia poprawy standardu życia ludności w regionie. Zapobieganie i zmniejszanie zanieczyszczeń międzynarodowych zlewni wód powierzchniowych możliwe jest poprzez wspólne działania sąsiadujących państw. Rozprzestrzenianie się transgranicznych zanieczyszczeń wodnych jest istotnym problemem państw korzystających ze wspólnych zlewni rzek. Kontrolę sprawdzającą

Ochrona wód zlewni rzeki Bug w latach 2003-2006 (I kw.) podjęto w związku z wnioskiem Prezesa Izby Obrachunkowej Ukrainy. We wrześniu 2014 r., w efekcie spotkania przedstawicieli NOK Białorusi, Ukrainy i Polski podpisany został trójstronnie dokument pt. Wspólne stanowisko dotyczące współpracy podczas kontroli równoległej *Ochrony wód zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami (kontrola sprawdzająca)*. NOK uzgodniły w ww. dokumencie zakres, założenia organizacyjne oraz harmonogram działań kontrolnych i wzajemnych konsultacji. Strony zobowiązały się do zachowania standardów INTOSAI i krajowych, wytycznych kontroli oraz postanowień ww. „Wspólnego stanowiska". Koordynatorem kontroli równoległej była Izba Obrachunkowa Ukrainy, która zajęła się opracowaniem wspólnego projektu informacji o wynikach kontroli.

SYNTEZA

W latach 2007-2014 nie poprawiła się znacząco czystość wód zlewni rzeki Bug. Poprawiły się niektóre wskaźniki zanieczyszczeń na dopływach Bugu – nastąpiło to m.in. w wyniku realizacji inwestycji po stronie polskiej i białoruskiej, m.in. poprzez budowę nowych oczyszczalni ścieków i sieci kanalizacyjnych oraz modernizację istniejących. Stan wód samej rzeki Bug, w świetle badań monitoringowych, został natomiast oceniony przez Inspekcję Ochrony Środowiska jako zły, a osiągnięcie celów środowiskowych, tj. co najmniej dobrego stanu ekologicznego wód uznano w „Planie gospodarowania wodami dorzecza Wisły" za zagrożone i przesunięte w czasie, z 2015 r. do 2021 r., a niektórych nawet do 2027 r. Jako przyczynę nieosiągnięcia dobrego stanu wód i konieczne przesunięcie terminów określonych w RDW wskazano głównie zanieczyszczenia wód Bugu poza granicami Polski, tj. na terenie Ukrainy, z którego odprowadzano do tej rzeki nieoczyszczone bądź niedostatecznie oczyszczone ścieki komunalne i przemysłowe, stanowiące ok. 93% całej ich objętości, zrzucane na wspólnym polsko-ukraińskim odcinku Bugu oraz z terenu Białorusi. Współpraca międzynarodowa z Republiką Białorusi i Ukrainy w zakresie ochrony wód zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami, sprowadzała się do rutynowej i powtarzającej się corocznie wymiany informacji dotyczących m.in. planów monitoringowych oraz wyników analiz wybranych prób pomiarowych czystości rzeki Bug i ograniczała się do incydentalnej współpracy pomiędzy stosownymi instytucjami każdego z krajów. W szczególności z Ukrainą współpraca nie przyniosła stronie polskiej wymiernych korzyści ekologicznych. Działania Grupy Roboczej do Spraw Ochrony Wód Granicznych przed zanieczyszczeniami (grupa OW) funkcjonującej w ramach Polsko-Ukraińskiej Komisji do spraw Wód Granicznych dotyczyły głównie problematyki wód granicznych województwa podkarpackiego z Ukrainą, a nie międzynarodowej zlewni rzeki Bug.

Działania skontrolowanych organów, odpowiedzialnych za realizację zadań związanych z gospodarowaniem i ochroną zasobów wodnych oraz współpracę na wodach granicznych, podejmowane w celu ochrony wód zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami były nieskuteczne, rozproszone i nieskoordynowane.

Prowadzona przez Ministra Środowiska współpraca międzynarodowa w zakresie poprawy stanu wód zlewni Bugu była nieefektywna, na co NIK zwracała uwagę już w 2006 r. Minister Środowiska przedkładał Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej nierzetelne informacje o stanie współpracy międzynarodowej na Bugu. Uzasadnieniem negatywnej oceny działań Ministra Środowiska w zakresie ochrony wód zlewni Bugu przed zanieczyszczeniami jest: niepodjęcie, pomimo takiego obowiązku, działań w celu ustanowienia Pełnomocnika Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do spraw Współpracy na Wodach Granicznych z Ukrainą; niedopełnienie obowiązku przekazania stronie białoruskiej i ukraińskiej oraz Komisji Europejskiej, przygotowanego w 2009 r., projektu umowy w sprawie utworzenia Międzynarodowej Komisji Ochrony i Użytkowania Zasobów Wodnych Zlewni Bugu, tj. niezrealizowanie głównej rekomendacji zawartej w projekcie „Pilotowym monitoringu i oceny jakości wód w zlewni rzeki Bug"; niedopełnienie obowiązku wyznaczenia w 2010 r. współprzewodniczącego Polsko-Białoruskiej Komisji ds. współpracy w dziedzinie ochrony środowiska, co było powodem nierozpoczęcia współpracy międzynarodowej pomiędzy Polską a Białorusią w tym zakresie, w sytuacji gdy od 2000 r. pomiędzy rządami tych dwóch państw prowadzone były – bez skutku – negocjacje treści projektu umowy o współpracy na wodach granicznych. NIK oceniła, że ww. nieprawidłowości były m.in. skutkiem niezapewnienia przez Ministra Środowiska ciągłości realizacji zadań w zakresie ochrony zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami, a także braku właściwego nadzoru nad komórkami organizacyjnymi Ministerstwa realizującymi zadania z zakresu gospodarki wodnej. Zadania te nie były również przedmiotem kontroli i audytu wewnętrznego Ministerstwa.

Minister Środowiska uwzględniając wymogi Ramowej Dyrektywy Wodnej, wydał zaległe akty wykonawcze do ustawy – Prawo wodne, dotyczące określenia sposobu klasyfikacji i oceny wód powierzchniowych oraz sposobu i form prowadzenia ich monitoringu, realizując tym samym wniosek pokontrolny NIK z 2006 r. Wojewoda Lubelski, jako przedstawiciel Rady Ministrów w województwie, w którym odcinek rzeki Bug o długości 369 km stanowi naturalną granicę pomiędzy Polską, Republiką Białorusi i Ukrainą, nie inicjował żadnych działań międzynarodowych ukierunkowanych na poprawę stanu czystości rzeki Bug, na co NIK zwracała uwagę już w 2006 r. Dyrektor Regionalnego Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie opracował wymaganą dokumentację planistyczną na potrzeby sporządzenia m.in. „Planu gospodarowania wodami dorzecza Wisły", uwzględniającą również stan gospodarki wodnościekowej po stronie ukraińskiej zlewni Bugu.

Dyrektor ww. jednostki organizacyjnej nie wykonał jednak części wniosków pokontrolnych NIK z 2006 r. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Lublinie wykonywał monitoring wód zlewni Bugu zgodnie z obowiązującymi przepisami i wymogami RDW.

NIK pozytywnie oceniła udzielenie przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej stronie białoruskiej pomocy finansowej na modernizację oczyszczalni ścieków w Brześciu, w wysokości ogółem 5522,6 tys. zł, mającej na celu zmniejszenie zagrożenia ekologicznego dla wód zlewni Bugu.

WNIOSKI POKONTROLNE

Do Ministra Środowiska o podjęcie działań zmierzających do:

- zrealizowania wniosków oraz uwag po kontroli NIK w 2006 r. i dotyczących: przekazania stronie ukraińskiej, białoruskiej oraz Komisji Europejskiej przygotowanego projektu umowy w sprawie Międzynarodowej Komisji Ochrony i Użytkowania Zasobów Wodnych Zlewni Bugu w celu doprowadzenia do jej podpisania oraz powołania ww. Komisji; efektywnej realizacji współpracy międzynarodowej na wodach granicznych Bugu, określonej w umowie o współpracy na wodach granicznych oraz w RDW i mającej na celu ograniczenie jej zanieczyszczeń poza granicami Polski; umożliwienia Wojewodzie Lubelskiemu aktywnego udziału w pracach Polsko-Ukraińskiej Komisji do spraw Ochrony Wód Granicznych i podejmowaniu przez tę Komisję działań w zakresie ochrony Bugu przed zanieczyszczeniami; powołania przez Radę Ministrów RP Pełnomocnika Rządu do spraw Współpracy na Wodach Granicznych, w związku z realizacją umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych; wyznaczenia współprzewodniczącego Polsko-Białoruskiej Komisji ds. współpracy w dziedzinie ochrony środowiska i powiadomienia drogą dyplomatyczną o tym fakcie strony białoruskiej;
- przedkładania Sejmowi RP rzetelnych informacji o stanie współpracy międzynarodowej na rzece Bug;
- zapewnienia ciągłości realizacji zadań związanych z ochroną wód zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami przez komórki organizacyjne Ministerstwa oraz właściwego nadzoru nad ich pracą.

Do Wojewody Lubelskiego o podjęcie działań zmierzających do:

- aktywnego włączenia się do współpracy międzynarodowej na wodach granicznych Bugu oraz informowania Rady Ministrów o najistotniejszych problemach związanych z realizacją tej współpracy;
- ustalenia zasad współpracy i koordynacji działań na szczeblu regionalnym w zakresie ochrony wód zlewni rzeki Bug, w szczególności z właściwymi organami z obwodów granicznych na Ukrainie i Białorusi, tj. zrealizowania wniosku pokontrolnego NIK z 2006 r.;
- zapewniania wsparcia organizacyjnego i merytorycznego dla skutecznego działania WIOŚ w Lublinie w zakresie prowadzonej współpracy z Ukrainą, w ramach umowy o współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych.

Do Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska NIK wystąpiła z wnioskiem o podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie przez stronę ukraińską zrzutów nieczyszczonych ścieków z terenu ukraińskiej zlewni Bugu.

Do Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie o m.in. podjęcie działań zmierzających do realizacji wniosków pokontrolnych NIK z kontroli przeprowadzonej w 2006 r., tj. określenia kryteriów typowania podmiotów do kontroli oraz dostosowania zakresów czynności pracowników podległego Inspektoratu w Lublinie do zadań faktycznie przez nich realizowanych, z uwzględnieniem prowadzonej współpracy międzynarodowej na Bugu.

Zapewnienie przez organy administracji publicznej dostępu do jezior stanowiących wody publiczne

Delegatura w Olsztynie

P/15/091

CEL OGÓLNY

Ocena skuteczności i legalności działań organów administracji publicznej służących zapewnieniu powszechnego dostępu do jezior stanowiących wody publiczne, w szczególności dotyczących egzekwowania przestrzegania zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu.

ZAKRES PODMIOTOWY

Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej w: Gdańsku, Poznaniu, Szczecinie i Warszawie, sześć Zarządów Melioracji i Urządzeń Wodnych we: Włocławku, Gdańsku, Lublinie, Olsztynie, Poznaniu i w Szczecinie, 12 starostw powiatowych oraz 12 powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego.

PROBLEM

Zgodnie z Prawem wodnym każdemu przysługuje prawo do powszechnego korzystania ze śródlądowych wód publicznych, w tym do zaspakajania potrzeb w zakresie wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów wodnych oraz na zasadach określonych w odrębnych przepisach, amatorskiego połowu ryb. Dostęp do brzegu to również możliwość zapewnienia bezpieczeństwa osób korzystających z wody np. w razie nagłego pogorszenia zdrowia osoby korzystającej z wody lub uszkodzenia sprzętu pływającego.

Tymczasem władający nieruchomościami przyległymi do jezior, we własnym zakresie i bez wymaganych pozwoleń, zawłaszczają grunty stanowiące jezioro w części niepokrytej wodą poprzez budowę umocnień brzegu, nabrzeży, pomostów, ogrodzeń itp. Kontrole NIK przeprowadzone w przeszłości na terenie województw warmińsko-mazurskiego, zachodniopomorskiego i wielkopolskiego potwierdziły, że ograniczanie dostępu do jezior poprzez grodzenie linii brzegowej oraz zawłaszczanie obszarów niepokrytych wodą, lecz stanowiących część działki oznaczonej jako jezioro, jest częstym zjawiskiem.

Wszelkie ograniczenia w korzystaniu i dysponowaniu wodami publicznymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa powinny wynikać z obowiązującego prawa.

Prawo wodne reguluje gospodarowanie wodami, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi. Ustawa ta reguluje również sprawy własności wód oraz gruntów pokrytych wodami, a także zasady gospodarowania tymi składnikami w odniesieniu do majątku Skarbu Państwa.

SYNTEZA

Działania podejmowane przez organy administracji publicznej mające na celu zapewnienie powszechnego dostępu do jezior stanowiących wody publiczne, w opinii NIK, nie były skuteczne. Grodzenie dostępu do wód publicznych oraz bezprawne wykorzystywanie gruntów Skarbu Państwa niepokrytych wodą, a stanowiących z jeziorem jedną nieruchomość są nadal zjawiskiem powszechnym.

Na niską skuteczność działań organów administracji publicznej w zakresie zapewnienia dostępu do jezior miały m.in. wpływ: nieuregulowanie stanu prawnego niemal połowy jezior będących własnością Skarbu Państwa wskutek braku decyzji administracyjnych o ich przejściu w trwały zarząd właściwych organów, wobec czego dyrektorzy RZGW oraz dyrektorzy ZMiUW wykonujący uprawnienia właścicielskie w imieniu marszałków województw nie posiadali wiedzy o znacznej liczbie jezior, ustawowo przekazanych im w trwały zarząd.

Organy posiadające uprawnienia właścicielskie wobec jezior Skarbu Państwa w niewielkim stopniu korzystały z możliwości występowania do właściwych starostów z wnioskami o ustalenie linii brzegu jezior. Zdaniem NIK, skorzystanie z tej możliwości znacznie ułatwiłoby proces gospodarowania gruntami poprzez jednoznaczne ustalenie powierzchni działki niepokrytej wodą i tym samym przyczyniłoby się do ograniczenia praktyk bezumownego wykorzystywania gruntów Skarbu Państwa stanowiących jezioro. W latach 2011-2015 organy wykonujące uprawnienia właścicielskie nie korzystały z uprawnień do dochodzenia odszkodowań z tego tytułu.

Nieskuteczne były działania dotyczące samowolnie wzniesionych na gruntach Skarbu Państwa obiektów budowlanych, w tym urządzeń wodnych. Spośród 1837 takich obiektów tylko 41 zalegalizowano, 25 zlikwidowano, w stosunku do 272 obiektów postępowania administracyjne były w toku, natomiast w odniesieniu do 1499 nie podjęto żadnych czynności.

Pomimo, że organy sprawujące uprawnienia właścicielskie posiadały informacje o 143 przypadkach grodzeń uniemożliwiających dostęp do wód publicznych, jedynie w 27 z nich zostały one usunięte na skutek interwencji tych organów.

WNIOSKI POKONTROLNE

- Do Ministra Infrastruktury i Budownictwa – o rozważenie potrzeby wzmocnienia kadrowego i organizacyjnego organów nadzoru budowlanego, w celu wykonywania niezbędnych działań zmierzających do eliminacji samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa.
- Do organów wykonujących prawa właścicielskie w stosunku do jezior będących własnością Skarbu Państwa – o ujęcie w ewidencji środków trwałych gruntów Skarbu Państwa przekazanych im w trwały zarząd oraz o prowadzenie

inwentaryzacji posadowionych na nich urządzeń wodnych. Istotnym jest też, aby organy zarządzające jeziorami Skarbu Państwa niezwłocznie podejmowały działania zmierzające do wyeliminowania ujawnionych samowoli budowlanych.

- Do starostów – o aktualizacje danych w ewidencji gruntów i budynków danych, dotyczących działek ewidencyjnych stanowiących jeziora, w zakresie rodzajów użytków gruntowych.

DE LEGE FERENDA

Do Ministra Środowiska o podjęcie działań w celu zmiany obowiązujących przepisów prawa:

- wskazanie w prawie wodnym, że podmioty, które są ustawowo wyznaczone do wykonywania uprawnień właścicielskich w stosunku do jezior, są również zobowiązane do gospodarowania gruntami niepokrytymi wodą, stanowiącymi jedną działkę ewidencyjną będącą własnością Skarbu Państwa;
- zobowiązanie starostów w art. 19 ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r., o zmianie ustawy – Prawo wodne do stwierdzenia w drodze decyzji z urzędu, przejścia jezior w trwały zarząd marszałków województw;
- wprowadzenie do art. 194 pkt 2 prawa wodnego zasady penalizacji naruszenia każdego z trzech zakazów ustanowionych w art. 27 ust. 1 prawa wodnego dotyczących grodzenia jezior oraz zakazywania i uniemożliwiania przechodzenia ich linią brzegową.

Wnioski zostały uwzględnione w projekcie ustawy nowelizującej ustawę – Prawo wodne.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Skierowano ogółem 25 zawiadomień, w tym 12 do Prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego m.in. w art. 90 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowalne (Dz.U. z 2016 r. poz. 290, ze zm.) oraz 13 do Policji o podejrzeniu popełnienia wykroczenia z art. 194 pkt 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.). Spośród 12 zawiadomień do Prokuratury 10 zakończyło się umorzeniem postępowania przygotowawczego (w tym w jednej sprawie – warunkowym umorzeniem), a w jednym przypadku odmówiono wszczęcia dochodzenia z powodu przedawnienia karalności czynu. Policja natomiast w dwóch sprawach zastosowała środek oddziaływania wychowawczego (pouczenie), a w pozostałych 11 odstąpiła od wniesienia do sądu wniosku o ukaranie, m.in. z powodu przedawnienia orzekania oraz niewykrycia sprawcy.

Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin województwa lubuskiego

Delegatura w Zielonej Górze

P/15/110

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości i skuteczności działań wybranych gmin oraz lokalnych dostawców wody, służących zapewnieniu zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia.

ZAKRES PODMIOTOWY

Osiem urzędów gmin oraz osiem przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych działających w formie spółek prawa handlowego z udziałem samorządu gminnego.

PROBLEM

Polska ma jedne z najmniejszych zasobów wody słodkiej w Europie – na jednego mieszkańca przypada jej 1,5 tys. m^3 rocznie. Mniejsze zasoby mają jedynie Malta, Cypr i Czechy. Tymczasem średnia dla starego kontynentu jest trzykrotnie wyższa.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej stwierdza, że woda nie jest produktem handlowym takim jak każdy inny, ale dziedzictwem, które musi być chronione. Wskazuje ona na konieczność racjonalnego wykorzystywania i ochrony zasobów wodnych w myśl zasady zrównoważonego rozwoju, polegającej m.in. na zaspokojeniu zapotrzebowania w wodę ludności, rolnictwa i przemysłu oraz ochrony i poprawy jakości wód oraz zmniejszenia zanieczyszczenia wód podziemnych.

W myśl dyrektywy w sprawie jakości wody, przeznaczona do spożycia przez ludzi uważana jest za czystą i zdatną do użycia, jeśli jest wolna od wszelkich mikroorganizmów i pasożytów oraz substancji, które stanowią potencjalne zagrożenie dla zdrowia ludzkiego.

W Polsce do zadań własnych gmin, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie spraw dotyczących wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji oraz usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych. Z kolei zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi, w tym reguły działalności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, a także zasady tworzenia warunków do zapewnienia ciągłości dostaw i odpowiedniej jakości wody określają przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

SYNTEZA

Kontrola wykazała, że gminy oraz przedsiębiorstwa wodociągowe nieprawidłowo i nieskutecznie realizowały zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia mieszkańców w wodę przeznaczoną do spożycia. Nie zapewniono mieszkańcom nieprzerwanych dostaw wody o należytej jakości. W sposób nieefektywny gospodarowano zasobami wodnymi, co skutkowało znacznymi stratami wody, a w skrajnych przypadkach wręcz jej rażącym marnotrawstwem. Nierzetelnie wywiązywano się z obowiązków poboru wody w oparciu o wymagane pozwolenia wodnoprawne, a nadzór nad przydomowymi oczyszczalniami ścieków oraz zbiornikami bezodpływowymi – wskutek zaniedbań w prowadzeniu ewidencji i sprawowaniu kontroli – był znikomy. Nie zabezpieczono interesu odbiorców wody (konsumentów), wprowadzając do zawieranych z nimi umów niedozwolone klauzule, a w zatwierdzanych taryfach przerzucano na nich koszty wynikające ze strat wody. Przedsiębiorstwa wodociągowe korzystając z zasobów wodnych nie posiadały wszystkich wymaganych pozwoleń wodnoprawnych na pobór wód podziemnych.

Poza zaniedbaniami osób odpowiedzialnych, znaczący wpływ na jakość i zakres wykonywanych zadań w zakresie dostaw wody o wymaganej jakości, miała również przestarzała i awaryjna infrastruktura. Ograniczenia w możliwości finasowania bardzo kosztownych inwestycji w tym obszarze skutkowały niepełną realizacją zdiagnozowanych potrzeb. Niedostateczny poziom finansowania niezbędnych przedsięwzięć komunalnych może w perspektywie najbliższych lat przyczynić się do dalszej degradacji wykorzystywanej infrastruktury i uniemożliwić zapewnienie ciągłych dostaw wody o wymaganej jakości.

W następstwie kontroli NIK Minister Środowiska polecił m.in. Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej bezzwłoczne przeprowadzenie kontroli gospodarowania zasobami wodnymi.

WNIOSKI POKONTROLNE

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników kontrolowanych jednostek sformułowano 62 wnioski pokontrolne, m.in. w zakresie:

- uzyskania pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód;
- realizacji obowiązków wynikających z pozwoleń wodnoprawnych na pobór wody;
- wyznaczenia oraz zapewnienia odpowiedniej strefy ochrony ujęć wody;
- opracowania taryfy na zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków pozwalającej na samofinansowanie się działalności i eliminację subsydiowania skrośnego;
- dostosowania postanowień obowiązujących umów do zgodności z wymogami prawa;
- wdrożenia zasad prowadzenia racjonalnej gospodarki zasobami wody, w tym szczególności poprzez ograniczanie strat wody;
- opracowania planu wieloletniego rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych;
- przeprowadzania okresowych kontroli obiektów budowlanych;
- rzetelnego zlecania i nadzorowania inwestycji gminnych;
- prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków;
- zwiększenia skuteczności nadzoru nad spółką.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Skierowano do właściwych organów sześć zawiadomień o podejrzeniu popełnienia wykroczeń:

- z ustawy Prawo wodne (trzy zawiadomienia),
- z ustawy Prawo ochrony środowiska (dwa zawiadomienia),
- z ustawy Prawo budowlane (jedno zawiadomienie).

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Skierowano jedno zawiadomienie o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Ochrona jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia

Departament Środowiska

P/16/045

CEL OGÓLNY

Ocena działań podejmowanych przez kontrolowane jednostki dla zapewnienia utrzymania należytej jakości ujmowanej i podawanej do sieci wodociągowej wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi.

ZAKRES PODMIOTOWY

Badaniami kontrolnymi objęto 30 jednostek, w tym 12 przedsiębiorstw wodociągowych, 12 urzędów gmin i sześć powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych.

PROBLEM

Źródłem zaopatrzenia mieszkańców w wodę przeznaczoną do spożycia są ujęcia wód podziemnych oraz powierzchniowych. Wody przeznaczone do spożycia przez ludzi powinny spełniać określone wymagania. Uzyskuje się to poprzez ujmowanie: wód podziemnych o dobrej jakości, niewymagających uzdatnienia lub wymagających uzdatnienia w niewielkim stopniu; wód powierzchniowych wymagających, w zależności od kategorii ich jakości, zastosowania odpowiednich procesów ich uzdatnienia.

Kluczowym zadaniem dla władz publicznych w zakresie zapewnienia odpowiedniej jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi są działania w zakresie utrzymania jakości ujmowanych wód, a tam gdzie jest to konieczne także poprawa jakości wód. Realizowane jest to m.in. poprzez określenie, w ramach pozwoleń wodnoprawnych na pobór wód, warunków na jakich można wydobywać te wody oraz ustanawianie stref ochronnych ujęć wody.

Z uwagi na fakt, że zanieczyszczenie wód podziemnych przeznaczonych do spożycia przez ludzi może ujawniać się po wielu latach, od prawidłowego ustanawiania stref ochronnych ujęć oraz przestrzegania warunków związanych z ich ustanowieniem i wydanymi pozwoleniami wodnoprawnymi, zależy czy ochrona jakości wód przeznaczonych do spożycia jest skuteczna.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że działania realizowane przez skontrolowane przedsiębiorstwa wodociągowe i gminy nie gwarantują należytej ochrony jakości wody ujmowanej i podawanej do sieci wodociągowej przeznaczonej do spożycia przez ludzi.

Ponad 40% kontrolowanych wójtów (burmistrzów) nie informowało mieszkańców gminy o jakości wody w sposób wymagany przepisami prawa.

Państwowi powiatowi inspektorzy sanitarni w niejednolity sposób sprawowali nadzór nad jakością wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, dowolnie interpretując przepisy prawa przy uzgadnianiu częstotliwości i miejsc poboru prób wody oraz zakresu badań, a także przy postępowaniu po stwierdzeniu pogorszenia jakości wody w miejscach wprowadzania jej do sieci.

W 80% posiadanych przez kontrolowane jednostki pozwoleń wodnoprawnych na pobór wód nie zawarto wszystkich wymaganych warunków wykonywania tego uprawnienia, albo wprowadzone zapisy były niejednoznaczne lub ogólne. W ocenie NIK świadczy to o nierzetelnym wypełnianiu obowiązków przez organy właściwe do wydawania pozwoleń wodnoprawnych na pobór wód i może stanowić przesłankę do stwierdzenia nieważności wydanych decyzji.

Właściciele/zarządcy ujęć wód realizowali obowiązki dotyczące terenów ustanowionych stref ochronnych ujęć wód, w tym zakresie wystąpiły tylko jednostkowe nieprawidłowości. Wójtowie (burmistrzowie) i państwowi powiatowi inspektorzy sanitarni uwzględniali lokalizację ujęć wód i ich stref ochronnych w postępowaniach w sprawach decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięć oraz decyzji o warunkach zabudowy. Przedsiębiorstwa wodociągowe prowadziły, zgodnie z wymaganiami przepisów prawa (z nielicznymi wyjątkami) badania jakości wody w ramach kontroli wewnętrznej. Przedsiębiorstwa wodociągowe i państwowi powiatowi inspektorzy sanitarni prawidłowo realizowali zadania służące poprawie jakości wody do wymaganych parametrów, po stwierdzeniu pogorszenia jej jakości w miejscach wprowadzania do sieci. Stwierdzono jednak przypadki długotrwałego (kilkadziesiąt miesięcy) dostarczania mieszkańcom wody o parametrach fizykochemicznych przekraczających dopuszczalne wartości.

DOBRE PRAKTYKI

- Dokonywanie przez niektóre przedsiębiorstwa wodociągowe pomiarów poziomu zwierciadła wody i wydajności studni oraz ilości i jakości pobieranej wody z częstotliwością większą niż określono w pozwoleniu lub wykonywanie takich pomiarów i badań, mimo braku stosownych zobowiązań w pozwoleniach wodnoprawnych.
- Prowadzenie automatycznej rejestracji ilości pobieranej wody i gromadzenie ich w formie elektronicznej, umożliwiającej łatwiejszy dostęp do zgromadzonych danych i ich przetwarzanie.
- Wdrożenie przez przedsiębiorstwa wodociągowe dodatkowych rozwiązań technicznych, mających na celu zabezpieczenie właściwego przepływu wody w rzekach.
- Uwzględnianie w prowadzonej przez gminy ewidencji zbiorników bezodpływowych nieczystości ciekłych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków, pojemności oraz objętości tych urządzeń.

WNIOSKI POKONTROLNE

- Do Głównego Inspektora Sanitarnego o podjęcie działań w celu doprowadzenia do jednolitego stosowania prawa przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, w ramach sprawowania nadzoru nad jakością wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, tak w zakresie uzgadniania częstotliwości i zakresu prowadzenia badań jakości wody przez przedsiębiorstwa wodociągowe, jak i postępowania w przypadku stwierdzenia pogorszenia jakości tej wody.
- Do starostów o podjęcie działań w celu ustalania w wydawanych pozwoleniach wodnoprawnych na pobór wody wszystkich wymaganych przepisami prawa warunków wykonywania tego uprawnienia.
- Do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast o podjęcie działań w celu:
  - uwzględniania ujęć wody i ich stref ochronnych, w dokumentach planistycznych przyjmowanych przez organy gmin oraz w postępowaniach w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy, o których mowa w art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (upzp), i postępowaniach w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięć, o których mowa w art. 77 uuioś;
  - ścisłego nadzorowania jednostek, którym powierzono zarządzanie gminnymi ujęciami wód, w zakresie prawidłowego wypełniania obowiązków i zadań związanych z ujmowaniem i dostarczaniem wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi;
  - zapewnienia prawidłowego nadzoru nad gospodarką ściekową na terenie gminy, a szczególnie w rejonie ujęć wód, m.in. poprzez prowadzenie kontroli i egzekwowanie prawidłowości zbierania i usuwania nieczystości ciekłych przez właścicieli nieruchomości, do czego są zobowiązani art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

DE LEGE FERENDA

Do Ministra Środowiska o podjęcie prac nad:

- nowelizacją art. 58 ust. 1 ustawy – Prawo wodne w zakresie wprowadzenia możliwości ustanowienia strefy ochronnej także z urzędu, w przypadku gdy właściciel ujęcia wody nie złożył wniosku o ustanowienie takiej strefy, a z przeprowadzanych analiz wynika potrzeba jej ustanowienia;
- nowelizacją art. 58 ust. 5 ustawy – Prawo wodne w zakresie wprowadzenia obowiązku składania przez właściciela ujęcia wniosku o ustanowienie strefy ochronnej obejmującej wyłącznie teren ochrony bezpośredniej, z wyłączeniem obowiązku dołączenia do tego wniosku dokumentacji, o której mowa w art. 58 ust. 3 prawa wodnego, lub wyników badań, o których mowa w art. 56 ust. 2 prawa wodnego;
- określenie w przepisach prawa minimalnej dla danego rodzaju i wielkości ujęcia, częstotliwości prowadzenia pomiarów i rejestracji ilości pobieranej wody;
- rozważenia objęcia spółek wodnych obowiązkami określonymi w art. 16-19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków dla zapewnienia, że wszystkie podmioty prowadzące zbiorowe zaopatrzenie w wodę przeznaczoną do spożycia będą podlegać takim samym regułom w zakresie kontroli i oceny ich działalności przez wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta.

Do Ministra Zdrowia w celu określenia w rozporządzeniu w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi:

- minimalnej wymaganej częstotliwości pobierania próbek dla każdego, wymienionego w § 9 ust. 1 pkt 1 lit. a-c, rodzaju miejsca pobierania próbek wody do prowadzenia badań jej jakości;
- terminu przekazywania do wiadomości właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz starosty, oceny obszarowej jakości wody oraz szacowania ryzyka zdrowotnego konsumentów.

Wnioski nie zostały zrealizowane.

Realizacja Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry przy wykorzystaniu pożyczki Banku Światowego oraz badanie sprawozdania finansowego tego Projektu

Delegatura we Wrocławiu

P/16/096

CEL OGÓLNY

Ocena realizacji przez jednostki sektora finansów publicznych Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry w 2015 r. pod kątem rzetelności, zgodności z przepisami prawa i zasadami należytego zarządzania finansami. Cele cząstkowe kontroli odejmowały natomiast dokonanie oceny: realizacji zadań zaplanowanych w *Projekcie Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry w 2015 r.*; prawidłowości i rzetelności sporządzenia sprawozdania finansowego z realizacji *Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry* oraz wydatkowania środków w odniesieniu do założeń Projektu w 2015 r.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto łącznie sześć jednostek, tj.: Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry i Wisły we Wrocławiu (BKP) – jednostka koordynującą Projekt; Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu (DZMiUW) – jednostka wdrażająca Projekt; Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Warszawie (IMGW) – jednostka wdrażająca Projekt; Regionalne Zarząd Gospodarki Wodnej (RZGW) we Wrocławiu i w Gliwicach – jednostki wdrażające Projekt oraz Urząd Gminy Lubomia.

PROBLEM

Powódź z lipca 1997 r. pokazała braki w ochronie przeciwpowodziowej Wrocławia i Dorzecza Górnej Odry. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej, w celu zwiększenia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego w tej części kraju, opracował w 2000 r. wieloletni Program dla Odry 2006. Założono, że będzie on 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, Rząd Rzeczypospolitej Polskiej zdecydował się na zaciągnięcie pożyczki i kredytu w instytucjach międzynarodowych (MBOiR i BRRE) w łącznej wysokości 345 mln euro, odpowiadającej 68,3% planowanych wówczas całkowitych kosztów realizacji. Ze środków tych postanowiono sfinansować realizację dwóch kluczowych przedsięwzięć, tj. budowę Zbiornika Racibórz oraz Modernizację Wrocławskiego Węzła Wodnego (WWW), ujmując te dwa zadania jako składowe „Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry". W następstwie uzgodnień z Bankiem Światowym NIK podjęła się przeprowadzenia kontroli Projektu. Jego zagadnienia były w ostatnich latach przedmiotem siedmiu kolejnych, corocznych kontroli.

Wyniki dotychczasowych kontroli NIK wykazały w latach 2007-2014 niski poziom wykonania zadań założonych w Projekcie. Od początku jego realizacji Najwyższa Izba Kontroli 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. i jego zamknięcie planowane na dzień 30 listopada 2014 r. były zagrożone. Oceny te okazały się uzasadnione i w 2014 r. do Umowy Pożyczki, zawartej przez Rzeczpospolitą Polską z Bankiem Światowym w 2007 r., wprowadzono zmianę, która sankcjonowała przesunięcie daty zamknięcia Projektu o ponad trzy lata, tj. do dnia 31 grudnia 2017 r. Niemniej jednak, w ocenie NIK, termin ten już wówczas był zagrożony.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli po raz ósmy przeprowadziła kontrolę realizacji *Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry*. Wyniki kontroli przeprowadzonej w 2016 r. pokazały, że w stosunku do 2013 r. nastąpił postęp w realizacji zadań Projektu. Do końca 2015 r. udało się zakończyć łącznie 10 z 16 zawartych kontraktów. Efektem tego było m.in. wybudowanie lub przebudowanie ponad 60 km wałów przeciwpowodziowych i 14 przepustów wałowych, zmodernizowanie i udrożnienie kanałów powodziowych, udrożnienie koryta starej Odry, przystosowanie kanału miejskiego we Wrocławiu i stopnia Rędzin do przepuszczenia wód powodziowych oraz zmodernizowanie bulwarów Odry śródmiejskiej i przebudowanie Jazu Wrocław I. Wybudowano również infrastrukturę drogową i techniczną w miejscowości Nowa Wieś w gminie Lubomia.

Niestety, w 2015 r. nie udało się rozwiązać problemów i wyeliminować nieprawidłowości przy budowie Zbiornika Racibórz – inwestycji kluczowej dla Projektu, co spowodowało pogłębianie się dotychczasowych opóźnień i doprowadziło do sytuacji, w której strony umowy, po 35 miesiącach realizacji tego przedsięwzięcia, nie potrafiły określić realnej daty jego zakończenia, jak również jego faktycznych kosztów. Ostatecznie, w dniu 14 października 2016 r., RZGW w Gliwicach – z winy wykonawcy – odstąpił od zawartej z nim umowy, co wpłynie na kolejne przesunięcia daty zakończenia inwestycji, która zgodnie z jej dotychczasowymi postanowieniami miała zostać oddana do użytku w dniu 9 stycznia 2017 r., następnie do dnia 28 listopada 2018 r., natomiast obecnie przewidywana data jej zakończenia to 2020 r. Na dzień odstąpienia od umowy zaawansowanie

rzeczowe robót osiągnęło poziom ok. 45%, przy upływie blisko 90% czasu przewidzianego na realizację inwestycji. Na zagrożenia związane z terminową realizacją tego zadania Izba wskazywała już w 2012 r.

NIK zwraca uwagę, że warunkiem koniecznym do bezpiecznego przeprowadzenia wód powodziowych przez Wrocławski Węzeł Wodny jest ograniczenie ich dopływu do 3100 m^3/s, co zgodnie z założeniami Projektu ma zapewnić Zbiornik Racibórz. Do czasu zakończenia tej inwestycji oczekiwane zabezpieczenie przeciwpowodziowe nie zostanie osiągnięte.

Ze względu na powstałe, kolejne opóźnienia przy budowie Zbiornika Racibórz konieczne będzie ponowne przesunięcie daty zakończenia Projektu, określonej w Umowie Pożyczki na dzień 31 grudnia 2017 r.

Problemy wystąpiły również przy realizacji zadań widawskich w ramach Modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego (WWW). Od zawarcia w 2014 r. kontraktów na wykonanie tej inwestycji do końca 2015 r. powstały opóźnienia sięgające nawet 180 dni, które uniemożliwią zakończenie tego zadania jeszcze w 2016 r.

WNIOSKI POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do:

- Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (przewodniczący Komitetu Sterującego Projektu) o zapewnienie podjęcia przez Komitet Sterujący oraz pozostałe podmioty i instytucje uczestniczące w realizacji Projektu, działań mających na celu sprawne i efektywne kontynuowanie prac związanych z budową Zbiornika Racibórz, a także terminową realizację zadań widawskich;
- Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej o objęcie szczególnym nadzorem procesu wyboru przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach nowego wykonawcy Zbiornika Racibórz, w celu zapewnienia sprawnego przeprowadzenia postępowania przetargowego w procedurze określonej Umową Pożyczki;
- Dyrektora Biura Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry i Wisły we Wrocławiu (jednostka koordynująca Projekt) o:
  - bieżące monitorowanie prac i koordynację działań jednostek wdrożeniowych w celu wyeliminowania lub ograniczenia zidentyfikowanych w Projekcie ryzyk oraz zagrożeń, ze szczególnym uwzględnieniem postępów prac w ramach kontraktów A1-1, B3-1 i B3-2;
  - podjęcie działań mających na celu wykluczenie przypadków wykazywania błędnych danych w sprawozdaniach finansowych Projektu;
- Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gliwicach (jednostka wdrażająca Projekt) o wzmocnienie nadzoru nad ewidencją księgową, a także realizacją operacji finansowych przez zapewnienie prawidłowego zatwierdzania dowodów księgowych do wypłaty;
- Dolnośląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu (jednostka wdrażająca Projekt) o:
  - podjęcie działań mających na celu rzetelne planowanie środków i ujmowanie ich we właściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej;
  - stały, bieżący monitoring postępu prac w ramach kontraktów B3-1 oraz B3-2, celem wyeliminowania zagrożeń niezrealizowania tych zadań w akceptowalnych terminach;
  - terminowe przekazywanie do BKP sprawozdań miesięcznych z wykonania wydatków i płatności Projektu.

Prawidłowość realizacji inwestycji dotyczącej suszarni i spalarni osadów w Olsztynie

Delegatura w Olsztynie

S/16/001

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości wyboru technologii osuszania i spalania osadów, realizacji umów związanych z projektem i budową ITPO (Instalacja Termicznego Przekształcania Osadów) oraz osiągnięcia założonych efektów rzeczowych i ekologicznych

PROBLEM

Kontrola przeprowadzona została w Urzędzie Miasta Olsztyna i Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji spółka z o.o. w Olsztynie (PWiK) na wniosek Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego Delegatura w Olsztynie. Z nadesłanej korespondencji wynikało, że zadanie inwestycyjne, polegające na budowie suszarni i spalarni odpadów, realizowane w latach 2006-2010 nie przyniosło spodziewanych efektów rzeczowych, ekologicznych i ekonomicznych.

SYNTEZA

Kontrola przeprowadzona została w Urzędzie Miasta Olsztyna i Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji spółka z o.o. w Olsztynie (PWiK) wykazała, że inwestycja budowy suszarni i spalarni osadów nie przyniosła założonego efektu ekologicznego, tj. przetwarzania w Instalacji Termicznego Przekształcania Osadu (ITPO), co najmniej 10,5 tys. ton osadów rocznie. W latach 2010-2015 zutylizowano bowiem jedynie 16,9 tys. ton osadu, tj. 28,8% ilości wynikającej z przyjętych założeń, a jednocześnie przekroczone zostały, o 1625,5 tys. zł, gwarantowane przez wykonawcę koszty eksploatacyjne funkcjonowania tej instalacji. Przyczyną niskiej wydajności ITPO były kolejne przestoje spowodowane licznymi awariami instalacji, która w ciągu 5 lat (począwszy od 15 kwietnia 2010 r.) pracowała zaledwie przez 41% czasu gwarantowanego przez wykonawcę. Z tych względów, podstawowym sposobem zagospodarowania osadów wciąż było wywożenie ich na kontrolowane składowisko.

Ustalono również, że przez 64 dni po przyjęciu ITPO do eksploatacji, PWiK jej nie uruchomił, gdyż pracownicy przedsiębiorstwa nie przeszli odpowiedniego przeszkolenia. Było to skutkiem nieefektywnego wykorzystania czasu ich pracy oraz braku bieżącego monitorowania i oceny postępów w szkoleniach realizowanych przez wykonawcę instalacji. Nieprawidłowe, obarczone dużym ryzykiem niegospodarności, było także zawarcie dwóch umów asysty technicznej, obejmujących niezwłoczne usuwanie zaistniałych awarii i naprawianie urządzeń, w sytuacji gdy wykonawca instalacji był zobowiązany do nieodpłatnego usuwania wad i naprawy urządzeń w okresie zgłaszania wad. Przy zawieraniu tych umów pominięto ponadto obowiązek stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, w związku z czym do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych skierowane zostało stosowne zawiadomienie.

WNIOSKI POKONTROLNE

- Podjęcie działań zmierzających do niezwłocznego i pełnego zrealizowania Programu Naprawczego ITPO.
- Dochodzenie rekompensaty straty jakie poniosła gmina Olsztyn przy budowie i eksploatacji ITPO.

Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami w województwie lubuskim

Delegatura w Zielonej Górze

S/16/002

CEL OGÓLNY

Dokonanie oceny działań podmiotów publicznych na rzecz poprawy jakości i ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami w województwie lubuskim.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto: Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Zielonej Górze, Urzędy Miasta w Zielonej Górze i w Gorzowie Wielkopolskim, Urząd Miejski w Żarach.

PROBLEM

Zanieczyszczenie powietrza w województwie lubuskim stanowi duży problem, a działania władz województwa i jednostek samorządu terytorialnego uznano za niewystarczające i odbierane przez mieszkańców jako lekceważenie ich życia i zdrowia. W szczególności dotyczy to miasta Żary, na terenie którego zlokalizowanych jest wiele firm i zakładów przemysłowych, na czele ze spółką Kronopol produkującą panele podłogowe na bazie formaldehydu. W 2014 r. z powiatu żarskiego pochodziło 30% emisji pyłów ze źródeł przemysłowych w województwie lubuskim.

Problematyka ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami 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 w strefach, w których występują przekroczenia wartości normatywnych substancji.

SYNTEZA

Samorząd Województwa Lubuskiego na ogół prawidłowo realizował obowiązki dotyczące opracowywania i uchwalania programów ochrony powietrza oraz ich aktualizacji, a także planów działań krótkoterminowych. Przedmiotowe akty uchwalono dla wszystkich stref, w których stwierdzono przekroczenie dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń. Ustalone przez NIK nieprawidłowości w tym obszarze dotyczyły jedynie nieterminowej aktualizacji programu ochrony powietrza dla miasta Zielonej Góry oraz nieujęcia w pięciu programach/aktualizacjach obowiązku przekazywania przez właściwe organy administracji decyzji wpływających na realizację programów.

Pozytywnie oceniona została działalność Urzędu Miasta Gorzowa Wielkopolskiego. Problematyka ochrony powietrza została uwzględniona w dokumentach strategicznych miasta, a w dokumentach z zakresu planowania przestrzennego zostały zawarte postanowienia mające wpływ na poprawę jakości powietrza oraz zalecenia stosowania określonego typu ogrzewania obiektów budowlanych. Pozytywnie oceniono także podjęte przez miasto działania w ramach realizacji programu Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii – część 1 – Program pilotażowy KAWKA (od 2014 r.). Przeprowadzono m.in. inwentaryzację źródeł niskiej emisji na terenach o przekroczonych normach jakości powietrza, zbudowano 3500 m sieci i przyłączy ciepłowniczych, jak też zlikwidowano niemal 650 źródeł ciepła opalanych węglem w obszarze przekroczeń.

Działania naprawcze określone w programach ochrony powietrza (POP) podejmowała także gmina miejska Żary (miasto), jednakże skala i tempo tych działań realizowanych w ramach aktualnego programu były zbyt niskie i nadal dochodziło do przekroczenia dopuszczalnych norm zanieczyszczeń powietrza.

Z kolei miasto Zielona Góra nie realizowało terminowo wszystkich działań przewidzianych w Programie Ochrony Powietrza (POP), a niektóre podejmowało w ograniczonym zakresie. Program ograniczania niskiej emisji opracowano dopiero w 2015 r., pomimo iż POP zakładał wykonanie go w 2009 r. Zakres realizowanych do roku 2013 działań informacyjnych był zbyt wąski w stosunku do określonego w programie ochrony powietrza.

W dokumentach strategicznych, planach i programach określono cele i zadania prowadzące do poprawy jakości powietrza. Niemniej strategia rozwoju miasta zawierała niepełny, a realizowany do 2015 r. program ochrony środowiska, nieuaktualniony zakres danych o jakości powietrza w mieście.

Kwestie związane z emisją zanieczyszczeń były przedmiotem kontroli wykonywanych przede wszystkim przez strażników miejskich. W ich wyniku na właścicieli nieruchomości, na terenie których stwierdzono niedozwolone spalanie odpadów, nakładano mandaty karne lub udzielano pouczeń.

Lubuski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska zapewnił rzetelne funkcjonowanie państwowego monitoringu powietrza na terenie województwa lubuskiego, udostępniał bieżące i archiwalne informacje o monitoringu, a także terminowo sporządzał i przekazywał Zarządowi Województwa Lubuskiego okresowe roczne i pięcioletnie oceny jakości powietrza.

Wprawdzie zgodnie z planem kontrolowano działalność podmiotów emitujących zanieczyszczenia do powietrza, to jednak w przypadku jednego podmiotu, w zakresie prowadzonej analizy wyników badań automonitoringowych wystąpiły nieprawidłowości polegające na tolerowaniu niemiarodajnych wyników badań. Ponadto, w niewielkim zakresie prowadzono kontrole wykonywania przez organy wykonawcze gmin i powiatów zadań określonych w programach ochrony powietrza i w planach działań krótkoterminowych.

WNIOSKI POKONTROLNE

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Prezydenta Miasta Zielona Góra NIK wnioskowała o:
- pełną i terminową realizację zadań określonych w programie ochrony powietrza;
- dokonywanie okresowych ocen realizacji programu ochrony środowiska stosownie do obowiązujących wymogów.

Wnioski skierowane do Marszałka Województwa Lubuskiego dotyczyły:
- terminowego opracowywania programów ochrony powietrza oraz ujmowania w nich wszystkich elementów wymaganych przepisami ustawy POŚ;
- egzekwowania od podmiotów zobowiązanych przedkładania sprawozdań z realizacji działań określonych w programie;.
- terminowego przedkładania Ministrowi Środowiska sprawozdań z realizacji programów ochrony powietrza.

Do Burmistrza Miasta Żary NIK wnioskowała o:
- wyegzekwowanie od Łużyckiego Związku Gmin obowiązku opracowania i przedstawienia Radzie Miejskiej raportów z realizacji programów ochrony środowiska;
- opracowanie projektu założeń do gminnego planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

Uwzględniając działania podjęte w toku kontroli NIK wniosła do Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska o:
- rzetelny nadzór nad terminowym uchwalaniem programów ochrony powietrza;
- zwiększenie liczby przeprowadzanych kontroli dotyczących realizacji zadań ujętych w programach ochrony powietrza;
- wyegzekwowanie od firmy KRONOPOL sp. z o.o. dokonywania miarodajnych pomiarów emisji zanieczyszczeń.

Prawidłowość działań organów ochrony środowiska, dotyczących funkcjonowania składowiska odpadów w miejscowości Karcze w gminie Sokółka

Delegatura w Białymstoku

S/16/002

CEL OGÓLNY

Celem kontroli była ocena skuteczności działań organów ochrony środowiska, dotyczących funkcjonowania składowiska odpadów w miejscowości Karcze.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku, Starostwo Powiatowe w Sokółce, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Białymstoku, Urząd Miejski w Sokółce.

PROBLEM

Impulsem do podjęcia kontroli był wniosek Wojewody Podlaskiego wskazujący na nieskuteczność działań podejmowanych przez organy administracji publicznej w celu wyeliminowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu składowiska odpadów w miejscowości Karcze (gm. Sokółka). Wojewoda zwrócił się o kontrolę w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego, Urzędzie Miejskim w Sokółce, Starostwie Powiatowym w Sokółce i w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska; podniósł także, że obowiązujące przepisy nie dają obecnie podstaw do podjęcia dalszych działań przez służby wojewody. Na nieprawidłowości w funkcjonowaniu tego składowiska wskazywała także otrzymana przez Delegaturę skarga burmistrza Sokółki oraz ustalenia kontroli P/14/058 *Zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych*, przeprowadzonej przez Delegaturę w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego i w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Białymstoku.

SYNTEZA

NIK negatywnie oceniła działania starosty sokólskiego, który nie wyegzekwował od zarządzających zainstalowania na starym składowisku podstawowych urządzeń i zabezpieczeń służących ochronie środowiska oraz wydał z rażącym naruszeniem prawa pozwolenia na działalność w zakresie magazynowania i gospodarowania odpadami.

Z problemem składowiska w Karczach nie radził sobie także WIOŚ, który chociaż kontrolował podmioty zarządzające składowiskiem odpadów, to nie podjął przed 1 lipca 2009 r. właściwych działań w sprawie użytkowania starej części tego składowiska bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego. Działania dotyczące tej części składowiska przyniosły skutek dopiero w 2015 r. (marszałek województwa cofnął wtedy pozwolenie zintegrowane udzielone w 2014 r.). WIOŚ nie podjął też działań w celu wstrzymania oddania do użytkowania kwatery do składowania odpadów na nowej części składowiska (w grudniu 2014 r.), która nie została wyposażona w część wymaganych środków technicznych chroniących środowisko. WIOŚ orzekł natomiast 6 sierpnia 2015 r. o zaprzestaniu przetwarzania odpadów na nowej części składowiska, ale po roku wykonanie tej decyzji wstrzymał sąd administracyjny.

Z kolei Marszałek Województwa Podlaskiego prawidłowo wydał w sierpniu 2011 r. decyzję zezwalającą na zamknięcie składowiska odpadów (jego starej części), ale jego nadzór nad prowadzeniem rekultywacji i monitoringu tej części składowiska był niewystarczający i nieskuteczny. Marszałek nie kontrolował prawidłowości wykonania ww. decyzji i nie zastosował środków egzekucyjnych, mimo że podmiot zarządzający składowiskiem nie zakończył rekultywacji w terminie.

Negatywnie oceniono gminę Sokółka, która nie zapewniła sobie możliwości skutecznego nadzoru nad gospodarowaniem odpadami na składowisku i współdecydowania o działaniach spółek nim zarządzających. Do 28 marca 2014 r. miała w tych podmiotach zaledwie 25% udziałów, a od tej daty nie była już ich udziałowcem. W efekcie nie zapobiegła niewłaściwemu prowadzeniu rekultywacji starej części składowiska i nieprawidłowej eksploatacji jego nowej części, na których zgromadzono odpady o nieustalonej dotychczas ilości, jak również – ze względu na brak instalacji do monitorowania starej części składowiska – o nie do końca znanym składzie i stopniu szkodliwości dla środowiska. Nie wyegzekwowano od zarządzających składowiskiem wybudowania regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych w Karczach („RIPOK"), nie skorzystano z uprawnienia do rozwiązania umów dzierżawy terenu składowiska, zaniechano też dochodzenia 1,5 mln zł kary umownej z tytułu niewykonania przez spółkę zarządzającą składowiskiem umowy o współpracy w zakresie budowy RIPOK (roszczenie z tego tytułu uległo przedawnieniu), choć dysponowano wekslem in blanco wystawionym przez spółkę na kwotę 3 mln zł. Gmina nie podjęła też wszystkich możliwych działań w celu dochodzenia od spółek zarządzających składowiskiem zaległości, głównie z tytułu czynszu dzierżawnego i przyjmowania odpadów na stare składowisko, które na 13 września 2016 r. osiągnęły 1104,3 tys. zł.

WNIOSKI POKONTROLNE

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK wnioskowała do burmistrza Sokółki o:

- doprowadzenie do właściwego i zgodnego z obowiązującymi przepisami zagospodarowania odpadów na starym i nowym składowisku;
- podjęcie właściwych działań w celu realizacji zadań gminy, nieskutecznie wykonywanych przez podmiot zarządzający składowiskiem;
- bieżące i skuteczne egzekwowanie należności gminy w związku z działalnością spółek zajmujących się gospodarowaniem odpadami.

Do Marszałka Województwa Podlaskiego wnioskowano o:

- prowadzenie w trybie art. 379 ustawy Prawo ochrony środowiska kontroli procesu rekultywacji i monitoringu składowiska;
- niezwłoczne podejmowanie działań w celu naliczenia opłat w przypadku powzięcia informacji o składowaniu odpadów na terenie działek leśnych w Karczach.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Ze względu na charakter i skalę nieprawidłowości NIK zawiadomiła Prokuraturę Regionalną w Białymstoku o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez burmistrza Sokółki (art. 296 par. 1 i 3 kk – przestępstwo niegospodarności).

Sprawowanie nadzoru przez państwowe instytucje ochrony środowiska nad utylizacją odpadów niebezpiecznych na przykładzie zamierzonej przeróbki odpadów z Salwadoru w zakładzie zlokalizowanym na terenie Dąbrowy Górniczej

Delegatura w Katowicach

S/16/006

CEL OGÓLNY

Ocena nadzoru państwowych instytucji ochrony środowiska nad utylizacją odpadów niebezpiecznych w zakładzie w Dąbrowie Górniczej oraz ich transportem transgranicznym na przykładzie odpadów z Salwadoru.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Środowiska, Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska oraz Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Katowicach.

PROBLEM

Kontrola podjęta została przez Najwyższą Izbę Kontroli Delegaturę w Katowicach w związku ze skargami posłów skierowanymi do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz skargami mieszkańców Dąbrowy Górniczej i okolic. Podnoszono w nich, że przywóz do Polski odpadów niebezpiecznych z Salwadoru w celu ich utylizacji w zakładzie na terenie miasta Dąbrowa Górnicza w dzielnicy Strzemieszyce będzie niebezpieczny dla zdrowia i komfortu życia mieszkańców. Natomiast transport tych odpadów drogą morską do Gdyni a następnie transportem lądowym z Gdyni do Dąbrowy Górniczej może zagrażać bezpieczeństwu użytkowników drogi oraz środowisku, a zwłaszcza mieszkańcom miejscowości położonych na tej trasie. Według ówczesnych doniesień prasowych do Polski miały być skierowane odpady pestycydów oraz opakowań po nich w ilości około 70 ton w pierwszej partii, a w całości około 300 ton. Miały to być odpady, dla których władze Salwadoru od wielu lat usiłowały znaleźć zakład zdolny je zutylizować. Mieszkańcy Dąbrowy Górniczej, a w ich imieniu Stowarzyszenie Samorządne Strzemieszyce, protestowali przeciw utylizacji niebezpiecznych toksycznych odpadów na terenie miasta, w bliskiej odległości od zabudowy mieszkaniowej. Transport odpadów niebezpiecznych z Salwadoru nie wjechał na teren Polski, jednak uzasadnione było podjęcie kontroli doraźnej w celu sprawdzenia, czy Minister Środowiska, Główny Inspektor Ochrony Środowiska oraz Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Katowicach sprawują właściwy nadzór nad funkcjonowaniem instalacji utylizacji odpadów w Dąbrowie Górniczej oraz innych instalacji powodujących emisję zanieczyszczeń w tym rejonie, a także czy zapewnione były warunki bezpiecznego transportu odpadów niebezpiecznych z Gdyni do zakładu w Dąbrowie Górniczej oraz jaki wpływ na środowisko Dąbrowy Górniczej może mieć zakład utylizacji odpadów oraz inne działające w pobliżu źródła emisji zanieczyszczeń.

SYNTEZA

Ustalenia kontroli wykazały prawidłowość postępowania właściwych organów w zakresie ochrony środowiska związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa w postępowaniu z odpadami niebezpiecznymi.

Minister Środowiska, w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów, we właściwy sposób wykonał objęte kontrolą obowiązki określone w ustawie z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, które mają wpływ na ochronę środowiska, w tym szczególnie na ochronę życia i zdrowia ludzi. Również dostęp do ujednoliconych danych dotyczących zgłoszeń i decyzji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów oraz instalacji, dla których udzielono zezwolenia wstępnego dla instalacji odzysku był zgodny z wymogami wyżej wymienionej ustawy.

Minister Środowiska czynnie uczestniczył w procesie szczegółowego wyjaśnienia obaw i wątpliwości dotyczących zamierzonego spalania odpadów z Salwadoru w Dąbrowie Górniczej oraz ich transportu przez terytorium Polski, a także funkcjonowania spalarni w tym mieście. Pytania, wątpliwości i protesty były zgłaszane przez mieszkańców Dąbrowy Górniczej, organizacje społeczne, radnych, posłów i senatorów. Sposób załatwiania powyższych spraw przez Ministra Środowiska był zgodny z przepisami.

Zezwolenie na przywóz odpadów niebezpiecznych z Salwadoru do Polski, w celu ich unieszkodliwienia w instalacji SARPI Dąbrowa Górnicza Sp. z o.o., wydane zostało przez GIOŚ z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów. SARPI posiadało pozwolenie zintegrowane, wydane przez Marszałka Województwa Śląskiego nr 766 OS/2013 z 29 marca 2013 r., określające warunki oraz rodzaje i ilości odpadów przewidzianych do przetwarzania w instalacji, w tym takich odpadów niebezpiecznych, na przywóz których z Salwadoru GIOŚ wydał zezwolenie.

W prowadzonym postępowaniu GIOŚ uzyskał informacje, od Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska oraz od Marszałka Województwa Śląskiego, o przestrzeganiu przez SARPI przepisów o ochronie środowiska oraz warunków posiadanego pozwolenia. W wydanej decyzji GIOŚ określił warunki realizacji przemieszczenia odpadów niebezpiecznych z Salwadoru.

Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach prawidłowo sprawował nadzór nad przygotowaniem do utylizacji odpadów niebezpiecznych z Salwadoru, która miała mieć miejsce w zakładzie zlokalizowanym na terenie Dąbrowy Górniczej. Przeprowadzał w badanym okresie kontrole w SARPI Dąbrowa Górnicza Sp. z o.o., a także w zakładach powodujących emisję przemysłową zanieczyszczeń do środowiska na terenie Dąbrowy Górniczej. Udzielał również prawidłowo informacji i odpowiedzi na pytania osób fizycznych, prawnych i instytucji państwowych.

W związku z odstąpieniem przez SARPI od przeróbki wyżej wymienionych odpadów, GIOŚ wszczął procedurę ich zwrotu przewidzianą w art. 22 rozporządzenia (WE) nr 1013/2006. Ostatecznie odpady niebezpieczne z Salwadoru unieszkodliwione zostały poza terytorium Polski.

W kontrolowanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości i odstąpiono od sformułowania wniosków pokontrolnych.

WNIOSKI POKONTROLNE

Nie sformułowano wniosków pokontrolnych.

Utrzymanie, zapewnienie ochrony i zabezpieczenie drzewostanu w Parku im. Juliusza Słowackiego w Bielsku-Białej, w związku z pracami wykonanymi w ramach jego rewitalizacji

Delegatura w Katowicach

S/16/007

CEL OGÓLNY

Ocena działalności Urzędu Miejskiego w Bielsku-Białej w zakresie utrzymania, zapewnienia ochrony i zabezpieczenia drzewostanu w Parku im. Juliusza Słowackiego w Bielsku-Białej, w związku z pracami wykonanymi w ramach jego rewitalizacji, tj. realizacji zadania pn. „Zwiedzaj i wypoczywaj. Rewitalizacja Starówki i Parku Słowackiego w Bielsku-Białej – etap II".

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Miasta w Bielsku Białej.

PROBLEM

Zagadnienia objęte kontrolą wynikały z wniosku, jaki złożyło Stowarzyszenie Mieszkańców jednego z osiedli w Bielsku-Białej. We wniosku wskazano na nieprawidłowości w realizacji w 2012 r. inwestycji, której inwestorem była gmina Bielsko-Biała, w zakresie usuwania drzew z terenu Parku i wykonywania robót związanych z jego rewitalizacją, które miały negatywnie wpłynąć na kondycję drzew. W szczególności wskazywano, że w ramach zadania rewitalizacji Parku wykonano prace ziemne w obrębie korzeni drzew, w tym z wykorzystaniem sprzętu mechanicznego w sposób szkodzący drzewom, wpływający na ich usychanie i zaburzenia statyki, a w konsekwencji wystąpienia konieczność usunięcia takich drzew z terenu Parku.

SYNTEZA

Na etapie przygotowania realizacji zadania pn. *Zwiedzaj i wypoczywaj. Rewitalizacja Starówki i Parku Słowackiego w Bielsku-Białej – etap II* (w części dotyczącej Parku), Urząd Miejski w Bielsku-Białej zapewnił opracowanie dokumentacji projektowej, w tym projektu budowlanego, na podstawie którego uzyskano pozwolenie na budowę oraz projektu wykonawczego, określającego prawidłowe zasady ochrony zieleni istniejącej podczas wykonywanych prac. Urząd uzyskał również zezwolenie na usunięcie drzew wskazanych w dokumentacji projektowej oraz terminowo zrealizował określone w nim obowiązki. Zapewnił ponadto nadzór autorski i inwestorski nad realizacją zadania, a w umowie na roboty budowlane zawarł zapisy dotyczące odpowiedzialności Wykonawcy za ochronę drzew i krzewów.

Urząd Miejski nie podjął jednak wystarczających działań ograniczających negatywne oddziaływanie przyjętych rozwiązań projektowych i metod (technologii) prowadzenia robót na kondycję drzew w Parku oraz minimalizujących ryzyko niezapewnienia ich ochrony przez Wykonawcę.

Okazało się bowiem, że nie stosuje on rzetelnie zasad ochrony zieleni istniejącej, określonych w projekcie wykonawczym, co skutkowało zniszczeniem lub uszkodzeniem 32 z 33 drzew objętych badaniem. Udokumentowane działania podejmowane w tej sytuacji przez Urząd oraz podmioty pełniące nadzór autorski i nadzór inwestorski były spóźnione oraz nieskuteczne, gdyż nie zapobiegły zniszczeniom i uszkodzeniom drzewostanu w Parku.

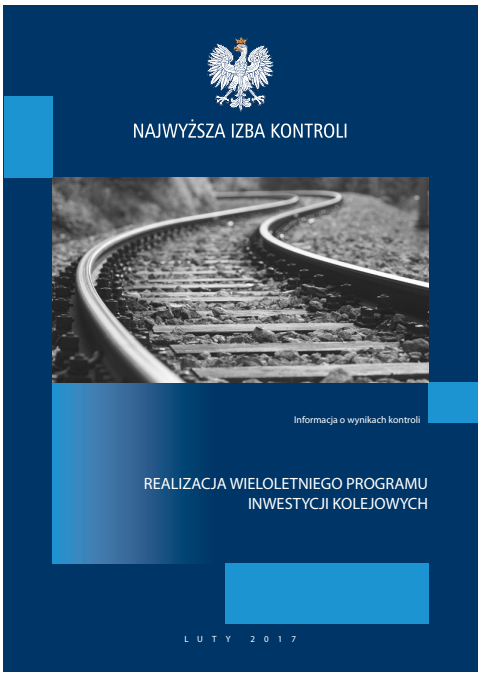
Po zakończeniu realizacji zadania Urząd czterokrotnie zlecał wykonanie opracowań dotyczących drzewostanu w Parku. Zalecenia wynikające z Ekspertyzy dendrologicznej z 2013 r. (pierwszego z tych opracowań) wykonano częściowo, m.in. poprzez zlecenie i realizację Programu opieki z 2014 r. oraz zlecenie Ekspertyzy dendrologicznej z 2016 r. Zrezygnowano natomiast z wykonania zalecenia dotyczącego umieszczenia w Parku tablic ostrzegających przed możliwością łamania się gałęzi i konarów podczas wichur, wyładowań atmosferycznych i upałów. Pomimo, że Ekspertyza dendrologiczna z 2013 r. wskazywała negatywne skutki naruszania przez Wykonawcę zasad ochrony zieleni istniejącej, Urząd nie podjął z własnej inicjatywy działań zmierzających do pociągnięcia wykonawcy inwestycji do odpowiedzialności za zniszczenie drzew.

WNIOSKI POKONTROLNE

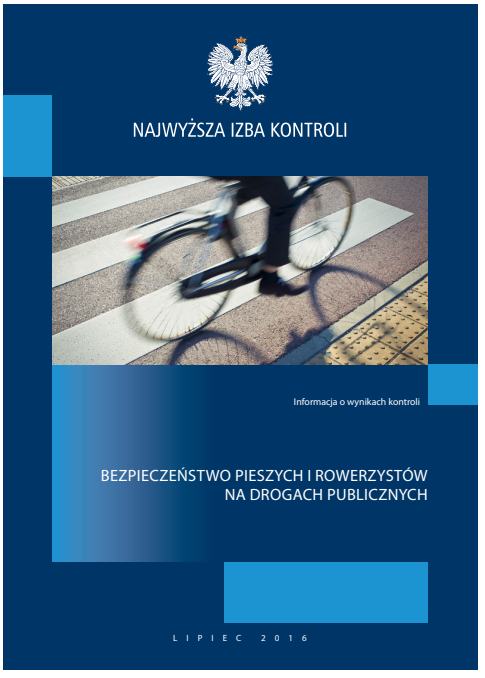
W wyniku kontroli NIK wniosła do Prezydenta Miasta w Bielsku-Białej o rozważenie podjęcia działań zmierzających do pociągnięcia wykonawcy inwestycji do odpowiedzialności za zniszczenie drzew.

Transport

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
BARIERY W PROCESIE
PRZYGOTOWANIA I REALIZACJI
INWESTYCJI DROGOWYCH
LISTOPAD 2016


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
REALIZACJA WIELOLETNIEGO PROGRAMU
INWESTYCJI KOLEJOWYCH
LUTY 2017

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
ZARZĄDZANIE
OBIEKTAMI MOSTOWYMI I PRZEPUSTAMI
PRZEZ ADMINISTRACJĘ DROGOWĄ
LUTY 2016


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
BEZPIECZEŃSTWO PIESZYCH I ROWERZYSTÓW
NA DROGACH PUBLICZNYCH
LIPIEC 2016

Transport

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
FUNKCJONOWANIE REGIONALNEGO
PASAŻERSKIEGO TRANSPORTU DROGOWEGO
MAJ 2016

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
BILET ULGOWY
Informacja o wynikach kontroli
FINANSOWANIE ULG NA PRZEJAZDY
KOMUNIKACJĄ AUTOBUSOWĄ I KOLEJOWĄ
MARZEC 2016

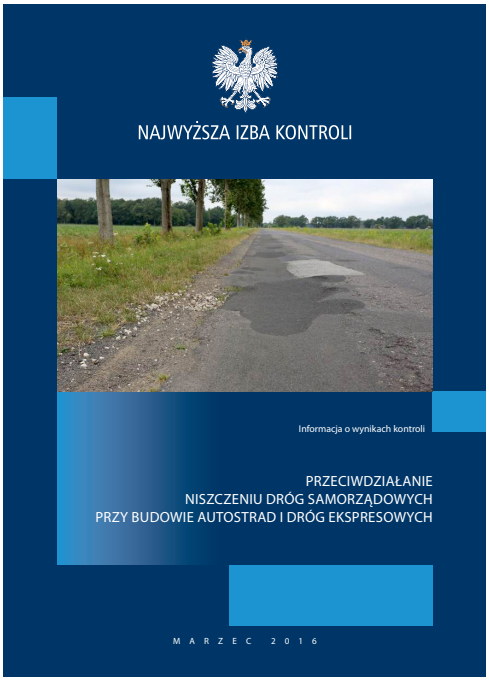
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
DOSTĘPNOŚĆ
PUBLICZNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO
DLA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH
W MIASTACH NA PRAWACH POWIATU
SIERPIEŃ 2016

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
WYKONYWANIE PRZEZ GENERALNĄ DYREKCJĘ
DRÓG KRAJOWYCH I AUTOSTRAD
ZADAŃ ZWIĄZANYCH Z UTRZYMANIEM I REMONTAMI DRÓG
MARZEC 2016

Transport

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
WYKONYWANIE ZADAŃ
PRZEZ TRANSPORTOWY DOZÓR TECHNICZNY
MAJ 2016

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
BUDOWA ŁÓDZKIEJ KOLEI AGLOMERACYJNEJ
PAŹDZIERNIK 2016


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
PRZECIWDZIAŁANIE
NISZCZENIU DRÓG SAMORZĄDOWYCH
PRZY BUDOWIE AUTOSTRAD I DRÓG EKSPRESOWYCH
MARZEC 2016

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
WYKORZYSTANIE POTENCJAŁU
PORTU LOTNICZEGO „RZESZÓW-JASIONKA"
GRUDZIEŃ 2016

13. Transport

Transport jest newralgiczną dziedziną, bezpośrednio powiązaną zarówno z rozwojem gospodarczym kraju, jak i poziomem oraz komfortem życia obywateli. Najwyższa Izba Kontroli od lat poświęca wiele uwagi tej tematyce w swych kontrolach. Zagadnienia kontrolowane przez NIK w 2016 r. z zakresu problematyki transportowej podzielić można na kilka obszarów. W pierwszym znajdują się zagadnienia dotyczące kolejowej infrastruktury transportowej – *Realizacja Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych* oraz *Budowa Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej*.

Długoletnia stagnacja w budowie i modernizacji infrastruktury kolejowej przyczyniła się do zmniejszenia rynku wykonawców projektów inwestycyjnych i robót budowlanych. Miało to negatywny wpływ na sprawność i jakość realizowanych zadań inwestycji kolejowych. Ustalenia kontroli *Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych* wskazują na poprawę działań w tej sferze, jednakże nadal usprawnienia wymaga przygotowanie projektów inwestycyjnych i ich realizacja, stopień absorbcji środków unijnych i nadzór właścicielski nad działalnością PKP PLK SA w zakresie wykonywania obowiązków inwestora.

Zdaniem NIK, usprawniając system finansowania inwestycji kolejowych, należy zapewnić większą stabilność dokumentów programowych. Częste ich zmiany nie sprzyjały efektywnej realizacji programu. Aby zmniejszyć koszty finansowe związane z realizacją inwestycji w obszarze infrastruktury kolejowej, należy rozważyć wprowadzenie systemu zaliczkowego z udziałem środków budżetu państwa, który zapewni płynność finansową zarządcy infrastruktury kolejowej oraz umożliwi poprawę terminowości regulowania przez niego zobowiązań wobec kontrahentów.

Budowa Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej była odpowiedzią na dynamiczny rozwój tego obszaru metropolitalnego. Efektem zakończenia I etapu programu ŁKA jest poprawa skomunikowania aglomeracji dzięki lepszemu wykorzystaniu szlaków kolejowych i modernizacji infrastruktury oraz wprowadzeniu nowego taboru. Jednak częstotliwość kursowania pociągów wymaga zwiększenia dla zachęcenia podróżnych do szerokiego korzystania z tej gałęzi transportu. W opinii NIK, aby ŁKA tworzyła alternatywę dla transportu indywidualnego, niezbędny jest jej dalszy całościowy rozwój – jakościowy i ilościowy. Konieczne są wspólne działania Marszałka Województwa Łódzkiego, Prezesa Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej Sp. z o.o. i Prezesa PKP PLK SA wspierające m.in. integrację aglomeracyjnych przewozów kolejowych z innymi systemami transportu (tworzenie węzłów intermodalnych) oraz integracja systemu biletowego w ramach Wspólnego Biletu Aglomeracyjnego.

Z zagadnieniem rozwoju drogowej infrastruktury transportowej wiąże się kontrola *Bariery w procesie przygotowania i realizacji inwestycji na przykładzie inwestycji drogowych*. Zidentyfikowane przez NIK bariery wewnętrzne i zewnętrzne skutkowały m.in. przerwami w realizacji inwestycji, utratą środków finansowych, błędami we wnioskach o wydanie np. decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych i w dokumentacji projektowej. Stan taki – zdaniem NIK – wskazuje na konieczność podjęcia przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad działań w celu zapewnienia rzetelności prac na etapie przygotowania inwestycji oraz zwiększenia wymagań jakościowych wobec wykonawców projektów budowlanych i badań geologicznych. Wskazuje też na potrzebę uwzględniania w większej mierze kryteriów pozacenowych przy przetargach na wykonanie dokumentacji projektowej oraz zwiększenia nadzoru nad jej odbiorem.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że realizacji inwestycji nie sprzyja również częsta zmiana przepisów prawa oraz brak sprawnego działania organów administracji publicznej biorących udział w procesie wydawania decyzji niezbędnych do rozpoczęcia realizacji inwestycji drogowych. Stabilność i przejrzystość systemu prawnego wpłynęłaby korzystnie zarówno na usprawnienie przygotowań i realizacji inwestycji drogowych, jak i na zrównoważenie oraz utrwalenie zasad interpretacji przepisów w orzecznictwie administracyjnym.

Trzeci obszar kontroli NIK w dziedzinie transportu dotyczy kwestii systemowych – szeroko rozumianego bezpieczeństwa – ludzi, towarów, infrastruktury oraz całościowego funkcjonowania podsystemów transportowych. W tym obszarze NIK przeprowadziła kontrolę *Bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów na drogach publicznych*. Izba od wielu lat bada różne aspekty bezpieczeństwa transportu i w ramach kontroli diagnozuje zagrożenia i przedstawia wnioski w celu ich usunięcia.

Wypadki drogowe w Polsce są powszechnym zjawiskiem. Jednak o ile ogólny stan bezpieczeństwa na polskich drogach w okresie ostatnich pięciu lat poprawił się, to w przypadku rowerzystów wskaźniki wypadkowości świadczą o odwrotnej tendencji. Wynikają z nich wielkie tragedie ludzkie i straty materialne. Z tego powodu poprawa bezpieczeństwa na drogach jest dużym wyzwaniem dla państwa i społeczeństwa.

W toku kontroli stwierdzono, że działania Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i rad wojewódzkich nie były w jakikolwiek sposób skoordynowane, a jakość przyjmowanych programów nie dawała gwarancji skuteczności ich realizacji. Wskazane instytucje nie stworzyły programów poprawy bezpieczeństwa na drogach dedykowanych niechronionym użytkownikom dróg. Na niezadawalający stan bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów wpływ miało również niedostosowanie infrastruktury drogowej do potrzeb tych użytkowników i jej zły stan techniczny.

Minister właściwy do spraw transportu powinien, zdaniem NIK, jako przewodniczący Krajowej Rady BRD, w porozumieniu z instytucjami zarządzającymi systemem brd w Polsce, m.in. podjąć inicjatywę i doprowadzić do opracowania ogólnopolskiego, spójnego i kompleksowego programu poprawy bezpieczeństwa dedykowanego niechronionym uczestnikom ruchu drogowego. Ze względu na stwierdzone ograniczenia w budżetach samorządów lokalnych, nierzadko wykluczające realizację podstawowych zadań związanych z zarządzaniem drogami i organizacją ruchu na drogach samorządowych, NIK wniosła też do ministra właściwego do spraw finansów publicznych, aby zapewnił jednostkom samorządu terytorialnego stałe finansowanie, umożliwiające utrzymanie i rozwój infrastruktury pieszo-rowerowej w stanie zapewniającym bezpieczeństwo na drogach. Jednostki zarządzające drogami i organy zarządzające ruchem powinny dostosować infrastrukturę drogową, zarówno pod względem stanu technicznego, jakości, długości, ilości, jak i oznakowania do zwiększających się potrzeb w zakresie bezpieczeństwa niechronionych użytkowników ruchu drogowego.

W ramach badania podsystemów transportowych w 2016 r. NIK zbadała *Funkcjonowanie regionalnego pasażerskiego transportu drogowego*. Z kontroli wynika, że samorządy na ogół nie były zainteresowane organizacją publicznego drogowego transportu zbiorowego i – do czasu kontroli NIK – jedynie administrowały tym transportem. Połowa kontrolowanych samorządów nie badała i nie analizowała potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, w tym z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych lub o ograniczonej zdolności ruchowej. Temu ostatniemu zagadnieniu NIK poświęciła osobną kontrolę badając w tym samym roku *Dostępność publicznego transportu zbiorowego dla osób niepełnosprawnych w miastach na prawach powiatu*. Okazało się, że w żadnym z 10 skontrolowanych miast nie zapewniono osobom niepełnosprawnym możliwości korzystania z publicznego transportu zbiorowego na takim samym poziomie dostępności, z jakiego korzystają osoby w pełni sprawne.

Z tego względu – w ocenie NIK – konieczne jest m.in. stałe analizowanie potrzeb osób niepełnosprawnych przez wszystkie podmioty odpowiedzialne za organizację i funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego, a w razie konieczności – odpowiednie aktualizowanie planów transportowych i kontynuowanie działań zmierzających do zapewnienia pełnej obsługi linii komunikacyjnych przez pojazdy dostosowane do potrzeb niepełnosprawnych (np. niskopodłogowe). Wyniki kontroli wskazały również na potrzebę dokonania zmian w obowiązującym prawie, ponieważ niektóre konieczne rozwiązania architektoniczne, niejednolicie regulowane w lokalnych standardach dotyczących przystanków komunikacyjnych, powinny mieć charakter powszechnie obowiązujący. W związku z tym NIK zwróciła się do Ministra Infrastruktury i Budownictwa z wnioskiem o dokonanie odpowiednich zmian w przepisach wykonawczych.

Ponadto w 2016 r. NIK w ramach kontroli dotyczących problematyki transportowej zbadała *Wykorzystanie potencjału Portu Lotniczego „Rzeszów-Jasionka”*. Port Lotniczy Rzeszów-Jasionka ma istotne znaczenie dla rozwoju regionu, ponieważ jest jedynym lotniskiem w tej części Polski obsługującym ruch pasażerski i towarowy. NIK ustaliła, że działania na rzecz pełnego wykorzystania potencjału Lotniska, podejmowane przez Port Lotniczy „Rzeszów-Jasionka” Sp. z. o.o. i Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, przyniosły pozytywne efekty. Zaliczyć do nich należy w szczególności: systematyczny wzrost liczby odprawianych pasażerów, oraz – w 2015 r. – istotne zwiększenie transportu lotniczego „cargo” i osiągnięcie większej niż zakładano, liczby operacji lotniczych. W ocenie NIK, wymagane jest jednak ich zintensyfikowanie, aby jak najszybciej doprowadzić do wzmocnienia międzynarodowej pozycji Lotniska oraz pełnego wykorzystania jego możliwości w zakresie przewozu osób i towarów. Jednym z najważniejszych zadań jest przyśpieszenie prac nad realizacją skomunikowania i integracji Portu Lotniczego Rzeszów z systemem transportu kolejowego poprzez budowę odgałęzienia linii kolejowej L71.

W pierwszym kwartale 2016 r. zatwierdzona została informacja o wynikach kontroli *Finansowanie ulg na przejazdy komunikacją autobusową i kolejową*. Oba systemy finansowania ulg w kontrolowanym okresie funkcjonowały prawidłowo, a stwierdzone nieprawidłowości miały charakter formalny i nie wpłynęły na skuteczność systemów.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Bariery w procesie przygotowania i realizacji inwestycji na przykładzie inwestycji (P/14/034/KIN)*
2. *Realizacja Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych (P/15/032/KIN)*
3. *Zarządzanie obiektami mostowymi i przepustami przez administrację (P/15/033/KIN)*
4. *Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów na drogach publicznych (P/15/034/KIN)*
5. *Funkcjonowanie regionalnego pasażerskiego transportu drogowego (P/15/035/KIN)*
6. *Finansowanie ulg za przejazdy komunikacją autobusową i kolejową (P/15/067/LBY)*
7. *Dostępność publicznego transportu zbiorowego dla osób niepełnosprawnych w miastach na prawach powiatu (P/15/069/LBY)*
8. *Wykonywanie przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad zadań związanych z utrzymaniem i remontami dróg (P/15/086/LLO)*
9. *Wykonywanie zadań przez Transportowy Dozór Techniczny (P/15/088/LLO)*
10. *Budowa Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej (P/15/089/LLO)*
11. *Przeciwdziałanie niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych (P/15/094/LPO)*
12. *Wykorzystanie potencjału Portu Lotniczego Rzeszów-Jasionka (P/15/098/LRZ)*

Bariery w procesie przygotowania i realizacji inwestycji na przykładzie inwestycji drogowych

Departament Infrastruktury

P/14/034

CEL OGÓLNY

Ocena działań Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) w zakresie identyfikacji i eliminacji barier w procesie przygotowania i realizacji inwestycji drogowych.

Wyniki kontroli miały pozwolić na uzyskanie odpowiedzi, czy GDDKiA realizując zadania budowy dróg krajowych, podejmowała działania w zakresie usprawnienia przebiegu procesu inwestycyjnego.

Cele szczegółowe obejmowały dokonanie oceny działań GDKiA w zakresie identyfikacji i eliminacji barier w procesie:
- planowania i przygotowania inwestycji do realizacji,
- realizacji robót budowlano-montażowych,
- sprawowania nadzoru, zarządzania i monitorowania przebiegu zadań inwestycyjnych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w ośmiu jednostkach organizacyjnych GDDKiA (Centrali oraz oddziałach terenowych w: Białymstoku, Kielcach, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Warszawie i we Wrocławiu).

PROBLEM

Wieloletni program budowy dróg krajowych pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012" został przyjęty uchwałą nr 163/2007 Rady Ministrów z dnia 25 września 2007 r. Zarówno w przygotowaniu jak i aktualizacji tego programu uczestniczyła GDDKiA, przekazując ministrowi właściwemu ds. transportu, odpowiedzialnemu za opracowanie projektu tego planu, informacje na temat stanu przygotowania do realizacji i wartości kosztorysowych inwestycji drogowych, prognozy wydatków w poszczególnych latach oraz analiz możliwości wykorzystania na te cele środków Unii Europejskiej. Załącznik nr 1 do PBDK na lata 2008-2012 wyszczególniał 150 pozycji zadań dotyczących budowy i przebudowy dróg krajowych, z łącznymi nakładami oszacowanymi na 104 721 000 tys. zł oraz nakłady na utrzymanie dróg w wysokości 16 279 000 tys. zł. Założono, że do końca 2012 r. zostanie oddanych do użytku 4053 km nowych dróg krajowych, w tym 1779 km autostrad i 2274 km dróg ekspresowych, a 1560 km istniejących dróg krajowych zostanie przebudowanych lub wzmocnionych. Do końca 2012 r. powstało w Polsce łącznie 2106,2 km nowych dróg krajowych (w tym: 466,1 km autostrad, 734,7 km dróg ekspresowych, 905,4 km pozostałych dróg krajowych), co stanowiło 52% założeń pierwotnych PBDK na lata 2008-2012. Tym samym pomimo znacznego napływu środków unijnych, umożliwiających przyspieszenie budowy i modernizację polskiej infrastruktury drogowej, mającej zasadnicze znaczenie dla rozwoju oraz konkurencyjności gospodarki, a tym samym wzrostu zatrudnienia i poziomu życia społeczeństwa, proces

budowy dróg krajowych nie przebiegał planowo i charakteryzował się, w latach 2010-2014, znacznymi opóźnieniami oraz przekraczaniem zakładanych kosztów wdrażanych inwestycji. Nawet tak istotne ekonomicznie i prestiżowe wydarzenie, jak przyznanie Polsce wraz z Ukrainą prawa do organizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012, nie wpłynęło na terminowe zakończenie części związanych z tym przedsięwzięciem inwestycji, pozwalających na sprawny dojazd autostradami i drogami szybkiego ruchu do miast turnieju finałowego.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli podejmowane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad działania w zakresie identyfikacji i eliminacji barier wewnętrznych utrudniających przebieg budowy dróg krajowych nie były skuteczne. Generalny Dyrektor nie wykazał również wystarczającej staranności przy podejmowaniu działań w celu identyfikacji barier zewnętrznych. Ponadto, w przypadku rozpoznania czynników zewnętrznych utrudniających proces inwestycyjny nie podejmował wystarczających działań w celu ograniczenia ich negatywnego wpływu na budowę dróg. Występujące w procesie inwestycyjnym przeszkody generowały wysokie koszty oraz powodowały przekraczanie terminów budowy dróg.

Do barier wewnętrznych, zależnych od działań Generalnego Dyrektora, którym w porę nie przeciwdziałano należały:

- Brak wystarczającego przygotowania GDDKiA pod względem instytucjonalnym i kadrowym. Dopiero w 2014 r. dokonano zmiany struktury organizacyjnej oddziałów, których skutkiem miało być usprawnienie procesu obiegu dokumentów między pionami w trakcie realizacji zadań inwestycyjnych.
- Niedostosowanie struktury organizacyjnej GDDKiA oraz wewnętrznego obiegu informacji i dokumentów, a także braki kadrowe na skutek, których nie zapewniono sprawnej realizacji zadań. Ponadto, procedury wewnętrzne nie regulowały szczegółowo całego procesu inwestycyjnego i nie zawsze były stosowane.
- Brak spójnego systemu gromadzenia i przetwarzania danych dotyczących przebiegu realizacji inwestycji uniemożliwiał bieżący monitoring rozliczeń za roboty budowlane i mógł przyczynić się do występowania przypadków podwójnych wypłat wynagrodzeń za wykonane prace, spowodowanych solidarną odpowiedzialnością inwestora i wykonawcy za zapłatę na rzecz podwykonawców.

Konsekwencją tych barier, na które nie zareagowano skutecznie, były:

- błędy w przygotowanych przez GDDKiA wnioskach o wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych oraz decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, co miało wpływ na wydłużenie procesu wydawania decyzji administracyjnych, niezbędnych do rozpoczęcia budowy dróg;
- błędy lub braki w dokumentacji projektowej ujawnione dopiero na etapie realizacji inwestycji;
- niedostateczne rozpoznanie geologiczne terenu inwestycji skutkujące wzrostem wartości i przedłużeniem czasu budowy drogi i niedostateczne rozpoznanie terenu inwestycji pod względem archeologicznym;
- brak stosownych uzgodnień z dysponentami infrastruktury technicznej, co prowadziło do utrudnień w usuwaniu kolizji w tym zakresie, na etapie planowania i projektowania inwestycji;
- niewystarczający nadzór nad przebiegiem prac budowlano-montażowych i zabezpieczenie interesów inwestora.

Bariery zewnętrzne to z kolei przeszkody o charakterze prawnym i administracyjnym wynikające przede wszystkim z częstych zmian przepisów, głównie w zakresie ochrony środowiska, z długotrwałych postępowań administracyjnych prowadzonych w sprawie wydania decyzji niezbędnych do rozpoczęcia budowy infrastruktury drogowej, jak i braku ciągłości przyjętych koncepcji w kolejno uchwalanych rządowych programach budowy dróg. Miały one negatywny wpływ na terminową i oszczędną realizację inwestycji.

WNIOSKI POKONTROLNE

- Do Ministra Infrastruktury i Budownictwa NIK wnioskowała o zapewnienie stabilności PBDK w zakresie zaplanowanych do realizacji inwestycji w celu wyeliminowania przypadków odstąpienia lub przerw w realizacji zadań inwestycyjnych, na skutek zmian wprowadzanych w obowiązujących PBDK lub uchwalania nowych programów, nie zapewniających ciągłości dla już realizowanych lub przygotowywanych inwestycji.
- Do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad NIK wnioskowała o:
  - stworzenie systemu umożliwiającego bieżący monitoring problemów występujących przy realizacji inwestycji;
  - zapewnienie przygotowania GDDKiA pod względem instytucjonalnym i kadrowym do profesjonalnej realizacji inwestycji drogowych;
  - podejmowanie skutecznych działań zmierzających do identyfikacji barier zewnętrznych w celu zminimalizowania ich negatywnych skutków na terminową i oszczędną budowę dróg.
- Do kierowników jednostek kontrolowanych skierowano łącznie 25 wniosków pokontrolnych, które dotyczyły m.in.:

- wzmocnienia nadzoru nad przygotowaniem i realizacją poszczególnych inwestycji przez Oddziały;
- dokonywania rzetelnej analizy czasochłonności poszczególnych czynności podejmowanych w toku przygotowania inwestycji do realizacji;
- zapewnienia wymaganych uzgodnień z gestorami sieci na etapie przygotowania inwestycji i przed przystąpieniem do ich realizacji;
- zapewnienia merytorycznej weryfikacji wyników badań geologicznych i opracowań geotechnicznych;
- pozyskiwania terenów niezbędnych do realizacji inwestycji z odpowiednim wyprzedzeniem w stosunku do planowanego terminu rozpoczęcia robót;
- podjęcia działań w celu zapewnienia weryfikacji dokumentacji projektowej przez Inżyniera kontraktu przed rozpoczęciem przez wykonawcę robót budowlanych.

Realizacja Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych

Departament Infrastruktury

P/15/032

CEL OGÓLNY

Ocena, czy Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych (WPIK) był prawidłowo przygotowany i realizowany, tj. w sposób, który umożliwił osiągnięcie zaplanowanych efektów w ustanowionym przez Radę Ministrów terminie.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Centrum Unijnych Projektów Transportowych, PKP Polskie Linie Kolejowe SA, PKP Polskie Linie Kolejowe SA – Centrum Realizacji Inwestycji, PKP PLK SA – Centrum Realizacji Inwestycji Region Północny, PKP PLK SA – Centrum Realizacji Inwestycji Region Południowy, PKP PLK SA – Centrum Realizacji Inwestycji Region Zachodni, PKP PLK SA – Centrum Realizacji Inwestycji Region Centralny, PKP PLK SA – Centrum Realizacji Inwestycji Region Śląski.

PROBLEM

Długoletnia stagnacja w budowie i modernizacji infrastruktury kolejowej przyczyniła się do zmniejszenia rynku wykonawców projektów inwestycyjnych i robót budowlanych. Miało to negatywny wpływ na sprawność i jakość realizowanych zadań inwestycji kolejowych.

Podjęta po roku 2000 realizacja inwestycji kolejowych nie przebiegała planowo, a występujące opóźnienia w ich budowie odsuwały w czasie likwidację utrudnień w funkcjonowaniu transportu kolejowego.

Przeprowadzona przez NIK w 2012 r. kontrola P/12/078 *Realizacja inwestycji infrastrukturalnych realizowanych przez PKP PLK SA w latach 2010-2012 (I półrocze)* wykazała opóźnienia w przygotowywaniu strategicznych dokumentów dotyczących budowy infrastruktury kolejowej, brak środków na finansowanie inwestycji kolejowych, przede wszystkim umożliwiających zadowalającą absorpcję funduszy w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) oraz nieskuteczny nadzór właścicielski nad działalnością PKP PLK SA, sprawowany przez ministra właściwego ds. transportu.

Stwierdzone w wyniku ww. kontroli znaczne ryzyko niezrealizowania zadań określonych w „Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015", a w konsekwencji ryzyko utraty części środków pomocowych UE i konieczność sfinansowania tylko ze środków krajowych już rozpoczętych inwestycji, była motywacją ponowienia przez NIK kontroli tej problematyki.

W kontrolowanym okresie PKP Polskie Linie Kolejowe SA realizowała zadania inwestycyjne określone w ustanowionym i kilkakrotnie aktualizowanym przez Radę Ministrów Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych (WPIK): „Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015", a następnie w „Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2015" oraz „Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2015 z perspektywą do roku 2020".

SYNTEZA

Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych nie został zrealizowany w zaplanowanym terminie. Do końca 2015 r. nie zakończono niemal połowy ze 153 projektów ujętych w Programie i nie wykorzystano ponad 11,3 mld zł zaplanowanych środków unijnych na infrastrukturę kolejową. Miliardy złotych wydane w tym czasie na modernizację oraz budowę linii i stacji kolejowych poprawiły ich stan techniczny, jednak dla pasażerów niewiele się zmieniło – pociągi nadal nie rozwijają dużych prędkości na trasach.

Celem Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych (WPIK) była modernizacja oraz budowa linii i stacji kolejowych wraz z budowlami inżynierskimi, urządzeniami zasilania, zabezpieczenia ruchu, łączności i sygnalizacji. Realizacja zadań w planowanym terminie i zakresie rzeczowym miała zapewnić m.in.: podniesienie przepustowości linii kolejowych (poprzez zwiększenie dopuszczalnej prędkości jazdy i nacisku osi), poprawę bezpieczeństwa ruchu kolejowego (w tym budowę nowoczesnych systemów zarządzania ruchem, np. Europejskiego Systemu Zarzadzania Ruchem Kolejowym – ERMTS oraz likwidację skrzyżowań i przejść jednopoziomowych), a także zapewnienie interoperacyjności (czyli dostosowanie do standardów określonych w umowach AGC i AGTC) budowanej i modernizowanej infrastruktury kolejowej.

Przygotowany przez ministra właściwego ds. transportu WPIK nie został dostosowany do możliwości PKP PLK SA, a zakres ujętych w nim zadań inwestycyjnych okazał się niemożliwy do wykonania w ustanowionych terminach. Minister przedłożył Program do uchwalenia przez Radę Ministrów bez niezbędnych uzgodnień międzyresortowych (przede wszystkim dotyczących finansowania). Wydłużyło to procedurę ustanowienia Programu. Ponadto Wieloletni Program oparto na niezweryfikowanym przez Ministra i niezgodnym ze stanem faktycznym oświadczeniu spółki PKP Polskie Linie Kolejowe SA, że począwszy od 2011 r. była ona organizacyjnie i technicznie w pełni przygotowana do rozpoczęcia i zrealizowania Programu.

PKP PLK SA nie osiągnęła w pełni podstawowych celów sformułowanych w Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych. Nie uzyskano przede wszystkim pełnej interoperacyjności na liniach sieci TEN-T (Transeuropejska Sieć Transportowa), nie uzyskano także pełnego dostosowania infrastruktury kolejowej do standardów określonych umowami o międzynarodowych liniach kolejowych (AGC i AGTC).

Pełna realizacja zadań zaplanowanych w Programie nie powiodła się. Nie pomogło nawet zwiększenie przez spółkę PKP w roku 2014 i I półroczu 2015 r. skuteczności realizacji inwestycji. Nadal występowały opóźnienia w trakcie przygotowań, w przeprowadzaniu postępowań przetargowych i realizacji 70 spośród 153 inwestycji.

Do końca 2015 r. w ramach Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych nie zrealizowano zaplanowanych: 490 km linii kolejowych, 625 km torów szlakowych i głównych zasadniczych, 586 km pozostałych torów, 635 obiektów inżynieryjnych, 74 skrzyżowań, 185 krawędzi peronowych. Ponadto na długości 649 km nie uzyskano możliwości osiągania maksymalnej prędkości 160 km/h, na długości 330 km nie uzyskano możliwości osiągania maksymalnej prędkości 200 km/h.

Możliwość pozyskania przez PKP PLK SA środków finansowych nie stanowiła bariery w realizacji inwestycji objętych WPIK. W Programie zaplanowano zróżnicowane źródła finansowania kolejowych inwestycji infrastrukturalnych, obejmujące zarówno środki bezzwrotne (dotacje z funduszy Unii Europejskiej, dotacje budżetowe, środki z Funduszu Kolejowego), jak i pozyskane na rynku kapitałowym. Ograniczeniem możliwości zrealizowania Programu był przede wszystkim niedostateczny stopień przygotowania do realizacji objętych nim inwestycji.

Niepełne wykonanie inwestycji objętych Programem doprowadziło do obniżenia w listopadzie 2013 r. kwot zaplanowanych na ich realizację ze środków POIiŚ o 5,4 mld zł (z 26,7 mld zł do 21,3 mld zł). Do końca 2015 r. nie wykorzystano części zaplanowanych środków POIiŚ (blisko 6 mld zł), z czego ok. 2,4 mld zł zostało wykorzystane na zwiększenie unijnego dofinansowania inwestycji miejskich, a kwota 3,5 mld zł możliwego do uzyskania dofinansowania, została utracona. W efekcie na realizację infrastruktury kolejowej z perspektywy finansowej 2007-2013 nie wykorzystano łącznie 11,3 mld zł zaplanowanych ze środków UE. Te pieniądze pozwoliłyby na zmodernizowanie ok. 1650 km linii kolejowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą.

Minister właściwy ds. transportu pomimo wiedzy o nieprawidłowościach występujących od początku Programu i zagrożeń związanych z jego realizacją nie podejmował skutecznych działań w celu ich eliminacji. Wyniki kontroli wskazują, że do maja 2013 r. Minister nie informował Rady Ministrów o opóźnieniach i zagrożeniach w realizacji Programu.

Konsekwencją braku realizacji inwestycji do końca 2015 r. była konieczność wystąpienia do Komisji Europejskiej o zgodę na ujęcie kontynuowania finansowania inwestycji, objętych perspektywą finansową 2007-2013, ze środków perspektywy 2014-2020. Do kwietnia 2016 r. uzyskano takie decyzje w odniesieniu do 9 projektów. Jednym z elementów kosztów zwiększających wydatki na realizację Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych były odsetki od nieterminowych płatności za wykonane roboty i usługi.

W wyniku kontroli wybranych inwestycji objętych WPIK ustalono, że łączna kwota dodatkowych kosztów ich realizacji, poniesionych na skutek błędów w dokumentacji, opóźnień w przekazaniu placu budowy, wydłużenia czasu realizacji

inwestycji, zapłaty roszczeń podwykonawców oraz odsetek od nieterminowo dokonywanych płatności, wyniosła łącznie prawie 80 mln zł. Na dzień zakończenia kontroli PKP PLK SA szacowały możliwy dalszy wzrost kosztów tych inwestycji o kwotę prawie 368 mln zł.

PKP PLK SA miała największe trudności z realizacją projektów dużych, o wartości powyżej 1 mld zł każdy. Spośród 12 takich projektów zawartych w WPIK, spółka zdołała zrealizować do 31 grudnia 2015 r. jedynie połowę z nich, w wyniku czego sześć niezrealizowanych projektów zostało poddanych procesowi fazowania i przeniesienia części zakresu do realizacji w ramach unijnej perspektywy finansowania 2014-2020 oraz zostały ujęte w Krajowym Programie Kolejowym (KPK).

Istniejący system finansowania inwestycji kolejowych w ramach WPIK miał istotny wpływ na sytuację finansową i majątkową spółki. Wzrastającej wartości majątku PKP PLK SA towarzyszy zwiększający się poziom zadłużenia. Łączna skumulowana strata na koniec 2015 r. wyniosła ponad 6,1 mld zł.

WNIOSKI POKONTROLNE

W celu doprowadzenia do sprawnego realizowania programów kolejowych inwestycji infrastrukturalnych, Najwyższa Izba Kontroli uważa za konieczne podjęcie działań przez:
ministra właściwego ds. transportu, dotyczących:

- zapewnienia planowania adekwatnego do zbilansowanych możliwości wykonawczych i środków przeznaczonych na inwestycje kolejowe;
- zapewnienia większej stabilności dokumentów programowych, poprzez ograniczenie zmian programu w trakcie jego realizacji;
- rozważenia możliwości wprowadzenia zaliczkowego systemu finansowania, ze środków budżetu państwa, realizowanych przez PKP PLK SA kolejowych inwestycji infrastrukturalnych;
- skutecznego nadzoru nad realizacją przez PKP PLK SA kolejowych inwestycji infrastrukturalnych;
- wyeliminowania opóźnień w przekazywaniu PKP PLK SA środków budżetowych zaplanowanych na realizację inwestycji kolejowych;
- egzekwowania terminowej i rzetelnej sprawozdawczości w zakresie inwestycji kolejowych, ujętych w wieloletnich programach, realizowanych przez PKP PLK SA.

PKP Polskie Linie Kolejowe SA, w zakresie:

- terminowego i rzetelnego przygotowania oraz realizowania inwestycji kolejowych,
- podjęcia skutecznych działań w celu poprawy jakości i wyeliminowania błędów we wnioskach o płatność, skutkujących przedłużającym się czasem refundacji wydatków poniesionych na realizowane kolejowe inwestycje infrastrukturalne,
- dostosowania obsady kadrowej stanowisk związanych z realizacją projektów, dotyczących wieloletnich inwestycji kolejowych, do rzeczywistych potrzeb, wynikających z przeprowadzonej analizy pracochłonności wykonywanych zadań,
- dokonywania ewidencji majątku trwałego, powstałego w wyniku realizacji inwestycji bez opóźnień, przy uwzględnieniu czasu odbioru i oddania do użytkowania inwestycji,
- zaewidencjonowania majątku trwałego, powstałego w wyniku realizacji siedmiu zadań inwestycyjnych, zakończonych i oddanych do użytkowania w latach 2012-2014.

Zarządzanie obiektami mostowymi i przepustami przez administrację drogową

Departament Infrastruktury

P/15/033

CEL OGÓLNY

Ocena działań zarządców dróg publicznych w zakresie utrzymania obiektów mostowych i przepustów w stanie zapewniającym bezpieczeństwo i sprawność ruchu drogowego oraz zabezpieczenia środków finansowych adekwatnych do potrzeb remontowych, modernizacyjnych i utrzymaniowych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w 42 jednostkach (35 zarządach dróg oraz u siedmiu zarządców, w tym Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad) administrujących wszystkimi kategoriami dróg.

PROBLEM

Drogowe obiekty inżynierskie, a przede wszystkim obiekty mostowe i przepusty, stanowią newralgiczne punkty sieci dróg publicznych, niejednokrotnie decydujące o jej przydatności eksploatacyjnej. Z tego względu stan techniczny konstrukcji mostowych jest jednym z zasadniczych elementów warunkujących możliwość korzystania z dróg zgodnie z ich przeznaczeniem. Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi i obiekty mostowe są ściśle określone w normach prawnych. Również zadania zarządców w zakresie utrzymania tych budowli w sprawności technicznej są określone zarówno w przepisach ustawy o drogach publicznych (u.o.d.p.), jak i w przepisach prawa budowlanego. Istotnym zagadnieniem jest zatem sposób wykonywania zadań przez zarządców dróg, na których nałożono tego rodzaju zadania. Na sieci dróg publicznych o długości całkowitej 412,3 tys. km znajduje się ponad 35 tys. obiektów mostowych o łącznej długości 550 tys. metrów.

Wykonywanie obowiązków nałożonych na zarządców obiektów mostowych i przepustów ma w szczególności na celu zapewnienie realizowania zadań ukierunkowanych na utrzymywanie infrastruktury obiektów inżynierskich w takim stanie, aby nie ograniczały możliwości korzystania z dróg, w które zostały wbudowane. Obiekty mostowe, a także przepusty o świetle otworu równym lub wyższym niż 150 cm są budowlami i na podstawie przepisów prawa budowlanego podlegają okresowym kontrolom stanu technicznego. Przepusty o świetle otworu poniżej 150 cm stanowią integralną część drogi i ich stan poddawany jest kontroli przy wykonywaniu przeglądu drogi. Podmioty zarządzające obiektami inżynierskimi zobowiązane są zarówno do bieżącego usuwania powstających uszkodzeń, jak i planowanego wykonywania remontów na podstawie wyników okresowych kontroli stanu technicznego.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 u.o.d.p, dla pozostałych dróg zarządcami są:
- dla dróg wojewódzkich – zarząd województwa,
- dla dróg powiatowych – zarząd powiatu,
- dla dróg gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta),

z zastrzeżeniem art. 19 ust. 5, który stanowi, że w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta.

SYNTEZA

Negatywnie oceniono wykonywanie przez administrację drogową zadań związanych z zarządzaniem drogowymi obiektami mostowymi i przepustami. Poza drogami krajowymi i częściowo wojewódzkimi, na drogach pozostałych kategorii zarządcy dróg praktycznie nie realizowali zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i sprawności ruchu drogowego na obiektach mostowych i przepustach oraz zabezpieczeniem środków finansowych adekwatnych do potrzeb remontowych w tym zakresie. Negatywnie oceniono również wykonywanie przez zarządców dróg obowiązków planistycznych oraz przeprowadzanie okresowych kontroli obiektów mostowych i przepustów, a także działania w zakresie zakładania i prowadzenia dokumentacji ewidencyjnej.

NIK stwierdziła, że nie ma rzetelnych danych o zasobie drogowych obiektów mostowych w Polsce. Zarządcy nie znali rzeczywistej liczby obiektów mostowych, którymi powinni zarządzać. Według ustaleń kontroli liczba obiektów mostowych na sieci dróg publicznych podawana przez GUS (z uwagi na brak lub niepełne sporządzanie informacji przez zarządców) była zaniżona. Kontrolerzy NIK stwierdzili istnienie niezaewidencjonowanych obiektów, nieutrzymywanych w należytym stanie technicznym.

System zarządzania obiektami mostowymi na drogach publicznych nie działał skutecznie. Ustanowione zostały wprawdzie prawne ramy jego funkcjonowania określające zadania zarządców obiektów mostowych, ale z reguły obowiązki te nie były wykonywane lub wykonywane były nierzetelnie.

NIK negatywnie oceniła zaniechanie lub ograniczanie przez zarządców prac remontowych. W następstwie tego wiele konstrukcji mostowych znajdowało się w złym stanie technicznym i wymagało wprowadzania ograniczeń eksploatacyjnych w zakresie prędkości i masy przewożonych ładunków.

Okresowe kontrole były przeprowadzane nierzetelnie lub też zaniechano ich przeprowadzania. Wykluczało to możliwość ustalenia rzeczywistego stanu technicznego wszystkich obiektów wbudowanych w ciągach dróg publicznych.

Nawet w przypadkach pełnej lub częściowej realizacji zadań ich wyniki (dotyczące m.in. identyfikowania uszkodzeń i określenia zakresu prac remontowych) nie były wykorzystywane do planowania i wykonywania prac naprawczych. Zarządcy dróg nie zapewniali bowiem wystarczających środków finansowych na usunięcie uszkodzeń i wykonanie koniecznych zabiegów remontowych. Inicjowane prace ograniczały się do prostych prac utrzymaniowych. Zarządcy (z uwagi na niski budżet) preferowali realizację zadań z zakresu zarządzania drogami, zaniedbując obowiązki dotyczące obiektów mostowych i przepustów.

W rezultacie tylko część obiektów mostowych znajdowała się w stanie zadowalającym lub powyżej tego stanu. Pozostałe obiekty, zwłaszcza zlokalizowane na drogach gminnych i powiatowych, znajdowały się w złym stanie technicznym, w tym

zagrażającym bezpieczeństwu eksploatacji. Sytuacja ta w znacznym stopniu ograniczała przydatność eksploatacyjną dróg publicznych. Obiekty w złym stanie technicznym oraz nienormatywne, tj. niespełniające wymagań technicznych stanowiły w większości skontrolowanych jednostek ponad połowę istniejącego zasobu.

Dochody jednostek samorządu terytorialnego i dostępność środków spoza budżetu nie pozwalały w krótkim czasie na dostosowanie drogowych obiektów inżynierskich do potrzeb ruchu. System finansowania remontów obiektów mostowych – kształtowany w ramach budżetów samorządów – nie przewiduje środków na nadrobienie wieloletnich zaległości w remontach obiektów mostowych i przepustów. Samorządy znacznie chętniej finansują remonty dróg i pozostawiają w niezmienionym stanie obiekty mostowe, które stają się barierami korzystania z dróg.

DOBRE PRAKTYKI

Za dobrą praktykę należy uznać stosowanie przez niektóre samorządy wytycznych określonych w zarządzeniu nr 64 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 13 listopada 2008 r. w sprawie wprowadzenia zasad stosowania skali ocen punktowych stanu technicznego i przydatności do użytkowania drogowych obiektów inżynierskich. Wykorzystywanie jednolitych standardów formułowania ocen dawałoby możliwość porównywania wszystkich drogowych obiektów mostowych pod względem stanu technicznego w sześciostopniowej skali od 0 do 5 oraz określenia rzeczywistego zakresu potrzeb remontowych.

WNIOSKI POKONTROLNE

Do ministra właściwego do spraw finansów publicznych, skierowano wniosek, aby w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu podjął działania mające na celu zapewnienie samorządom stałego, wieloletniego finansowania remontów obiektów mostowych, które umożliwiłoby długookresowe planowanie i realizację robót.

Natomiast do zarządców dróg samorządowych wnioskowano o:

- przekazywanie przez wszystkich zarządców dróg samorządowych rzetelnych informacji, o których mowa w § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji o sieci dróg – do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, który gromadzi dane dotyczące sieci dróg i obiektów mostowych oraz sporządza informacje o liczbie tych obiektów w celach statystycznych;
- podjęcie inicjatywy w sprawie opracowywania dokumentów: *Plan rozwoju sieci dróg* oraz *Plan finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony drogowych obiektów inżynierskich*, o których mowa w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych.

Najważniejsze wnioski skierowane do kierowników skontrolowanych jednostek dotyczyły:

- ustalenia wielkości eksploatowanego zasobu obiektów mostowych,
- założenia i prowadzenia wszystkich dokumentacji ewidencyjnych,
- dokonywania okresowych kontroli stanu technicznego,
- podejmowania prac mających na celu utrzymanie obiektów w sprawności eksploatacyjnej.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

W związku z ustaleniami kontroli wskazującymi na uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstw lub wykroczeń, Najwyższa Izba Kontroli składała zawiadamienia do organów powołanych do ich ścigania. Ogółem złożono 28 tego rodzaju zawiadomień.

Zawiadomienia zgłoszone odpowiednim powiatowym inspektorom nadzoru budowlanego dotyczyły następujących jednostek kontrolowanych: Urząd Gminy Mieścisko, Zarząd Dróg Powiatowych w Elblągu z siedzibą w Pasłęku, Urząd Gminy w Garwolinie, Starostwo Powiatowe w Nowym Tomyślu, Urząd Gminy w Ostródzie, Urząd Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna, GDDKiA Oddział w Warszawie, Zarząd Dróg w Zawierciu, Urząd Gminy Wiskitki, Urząd Gminy Kampinos, Urząd Miejski w Gilowicach.

Na podstawie złożonych zawiadomień m.in. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego Warszawski Zachodni, przeprowadził czynności wyjaśniające w UG Kampinos. Z tytułu niewykonywania okresowych kontroli obiektów mostowych oraz nieprowadzenia książek obiektów budowlanych, ukarano pracownika UG grzywnami w trybie ustawy art. 93 pkt 8 – Prawa budowlanego. Ponadto Powiatowy Inspektor podjął decyzję o przeprowadzeniu z urzędu kontroli utrzymania wszystkich drogowych obiektów budowlanych, planując ich wykonanie w latach 2015-2016.

Zawiadomienia dot. podejrzenia popełnienia przestępstwa:

- Prokuratura Okręgowa w Elblągu – dot. Urząd Gminy w Ostródzie – art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości, art. 61 kks;
- Urząd Skarbowy w Piasecznie – dot. Urząd Gminy Konstancin-Jeziorna – art. 61 § 1 kks, art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości;
- Urząd Skarbowy w Wągrowcu – dot. Urząd Gminy Mieścisko – art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości;

- Urząd Skarbowy w Słupcy – dot. Powiatowy Zarząd Dróg w Słupcy – art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości;
- Urząd Skarbowy w Czarnkowie – dot. Urząd Miasta Trzcianki – art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości;
- Urząd Skarbowy w Nowym Tomyślu – dot. Starostwo Powiatowe w Nowym Tomyślu – art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości;
- Prokuratura Rejonowa w Olecku – dot. Powiatowy Zarząd Dróg w Olecku – art. 61 § 1 kks, art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości.

Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów na drogach publicznych

Departament Infrastruktury

P/15/034

CEL OGÓLNY

Ocena działań publicznej administracji drogowej na rzecz poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego w zakresie:

- opracowania i realizacji programów bezpieczeństwa ruchu drogowego (BRD) oraz kształtowania świadomości społecznej w celu poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego;
- dostosowania infrastruktury drogowej do potrzeb zapewnienia poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego;
- czynności organizacyjno-technicznych dotyczących zarządzania ruchem na drogach;
- uwzględniania w obowiązujących przepisach i działaniach legislacyjnych zagadnień zapewniających poprawę bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w 38 jednostkach, w tym w zarządach dróg wszystkich kategorii oraz w jednostkach zarządzających ruchem. Kontrolą objęto: Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad, Oddziały w Warszawie i w Olsztynie, Urzędy Marszałkowskie Województw: Pomorskiego, Mazowieckiego, Podlaskiego, Śląskiego, Warmińsko-Mazurskiego, Opolskiego, Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, Urzędy Miejskie w Gdańsku i w Białymstoku, Urzędy Miasta: Katowice, Olsztyna i Opola, Starostwa Powiatowe w: Nowym Dworze Gdańskim, Sochaczewie, Wysokiem Mazowieckiem, Częstochowie, Ostródzie i Nysie, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku, Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie, Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku, Zarządy Dróg Wojewódzkich w: Katowicach, Olsztynie i Opolu, Zarząd Dróg i Zieleni w Gdańsku, Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie, Miejski Zarząd Ulic i Mostów w Katowicach, Zarząd Dróg, Zieleni i Transportu w Olsztynie, Miejski Zarząd Dróg w Opolu, Zarządy Dróg Powiatowych w: Nowym Dworze Gdańskim, Sochaczewie, w Wysokiem Mazowieckiem, Ostródzie i Nysie.

PROBLEM

Wypadki drogowe w Polsce są powszechnym zjawiskiem i każdego roku pochłaniają tysiące ofiar rannych i zabitych. Poprawa bezpieczeństwa na drogach jest dużym wyzwaniem dla państwa i społeczeństwa. W latach 2010-2015 w Polsce miało miejsce prawie 181 tys. wypadków, w których poszkodowanych zostało ponad 239 tys. osób. W zdarzeniach tych niepokojąco duży udział mieli piesi i rowerzyści. O ile w 2010 r. stanowili oni 30% poszkodowanych i 39% zabitych we wszystkich wypadkach drogowych, to w ciągu kolejnych pięciu lat wskaźniki te wzrosły i w roku 2015 osiągnęły poziom odpowiednio 32% i 42%. Na tle innych krajów UE Polska wyróżnia się wyjątkowo wysokim zagrożeniem niechronionych uczestników ruchu – w UE stanowią oni 28% wszystkich ofiar śmiertelnych, a więc o 14 punktów procentowych mniej niż w Polsce.

Wbrew obiegowym opiniom, ogromna większość poszkodowanych to wcale nie pijani lub niewidoczni piesi czy rowerzyści. Ofiarami są często dzieci i osoby starsze, ginące w ciągu dnia na nowych lub dopiero co zmodernizowanych drogach.

SYNTEZA

W ocenie NIK działalność publicznej administracji drogowej odpowiedzialnej za wykonywanie zadań z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego, legislacji, a także zarządzania drogami i organizacji ruchu nie doprowadziła w badanym okresie do poprawy bezpieczeństwa rowerzystów w ruchu drogowym. Wyniki kontroli wskazują, że obecny system zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego nie umożliwia skutecznej ochrony pieszych i rowerzystów.

O ile ogólny stan bezpieczeństwa na polskich drogach w okresie ostatnich pięciu lat uległ wyraźnej poprawie, to w przypadku kierujących rowerami wskaźniki wypadkowości świadczyły o odwrotnej tendencji. W przypadku bezpieczeństwa pieszych odnotowano wprawdzie spadek liczby wypadków z ich udziałem, a także liczby poszkodowanych, niemniej jednak w UE piesi stanowią 21% wszystkich ofiar śmiertelnych, natomiast w Polsce to nadal co trzeci zabity na drodze.

W toku kontroli stwierdzono, że działania Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i rad wojewódzkich nie były w jakikolwiek sposób skoordynowane, a jakość przyjmowanych programów nie dawała gwarancji skuteczności ich realizacji. Wskazane instytucje nie stworzyły programów poprawy bezpieczeństwa na drogach dedykowanych niechronionym użytkownikom dróg.

Na niezadawalający stan bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów wpływ miało również niedostosowanie infrastruktury drogowej do potrzeb tych użytkowników. Główną przyczyną tego stanu było niewykonywanie lub nierzetelna realizacja podstawowych zadań ustawowych należących do jednostek zarządzających infrastrukturą pieszo-rowerową oraz organów zarządzających ruchem. W konsekwencji, infrastruktura pieszo-rowerowa znajdowała się w złym stanie technicznym i była niewłaściwie oznakowana. Długość dróg dla rowerów, które stanowią kluczowy z punktu widzenia bezpieczeństwa rowerzystów element infrastruktury separujący ruch samochodowy od rowerowego przyrastała w tempie nieodpowiadającym wzrostowi ruchu rowerowego w ostatnich latach.

Minister właściwy ds. transportu nie dokonywał analiz stanu bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów w ruchu drogowym, które powinny stanowić podstawę do podejmowania stosownych inicjatyw legislacyjnych. Nierzetelnie prowadzono również prace w zakresie implementacji przepisów Konwencji Wiedeńskiej o ruchu drogowym. Zmiany do Konwencji nie zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw, a zatem nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa w Polsce.

DOBRE PRAKTYKI

- Działania władz miasta Gdańska, które pozwoliły na dynamiczny rozwój wydzielonej infrastruktury rowerowej i poprzez to miały wpływ na poprawę bezpieczeństwa rowerzystów. Trasy rowerowe główne i zbiorcze w Gdańsku budowane były w formie odseparowanej od innych uczestników ruchu drogowego. Zazwyczaj były to wydzielone drogi, a w niektórych przypadkach wydzielone pasy ruchu dla rowerów. Na drogach lokalnych (i niższych klas) uspakajano ruch pojazdów mechanicznych, poprzez wyznaczanie stref ograniczonej prędkości (do 30 km/h), dzięki czemu możliwe było integrowanie ruchu rowerowego z samochodowym. Taki schemat kształtowania infrastruktury rowerowej z powodzeniem wdrożony został przez władze Gdańska na wzór wielkich aglomeracji europejskich o wysokim udziale ruchu rowerowego.
- Opracowanie i wdrożenie przez połowę skontrolowanych podmiotów procedur postępowania dla osób dokonujących przeglądów stanu technicznego dróg oraz sposobu dokumentowania tych czynności.

WNIOSKI POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli po kontroli wnioskowała do:

- ministra właściwego do spraw transportu, jako przewodniczącego Krajowej Rady BRD, i w porozumieniu z pozostałymi instytucjami zarządzającymi systemem BRD w Polsce, o podjęcie inicjatywy i doprowadzenie do opracowania ogólnopolskiego, spójnego i kompleksowego programu poprawy bezpieczeństwa dedykowanego niechronionym uczestnikom ruchu drogowego;
- ministra właściwego do spraw finansów publicznych o zapewnienie, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu, jednostkom samorządu terytorialnego stałego finansowania, które umożliwiłoby utrzymanie i rozwój infrastruktury pieszo-rowerowej w stanie zapewniającym bezpieczeństwo na drogach;
- jednostek zarządzających drogami i organów zarządzających ruchem o dostosowanie infrastruktury drogowej, zarówno pod względem stanu technicznego, jakości, długości, ilości, jak i oznakowania do zwiększających się potrzeb w zakresie bezpieczeństwa niechronionych użytkowników.

DE LEGE FERENDA

Do ministra właściwego do spraw transportu o:

- podjęcie działań mających na celu przygotowanie projektu zmian ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym w zakresie stworzenia podstaw prawnych do powoływania powiatowych, gminnych i miejskich rad BRD, tj. podmiotów, które zgodnie z założeniami NPBRD powinny wraz z Krajową i wojewódzkimi radami BRD tworzyć strukturę instytucji zarządzających systemem BRD w Polsce;
- rozważenie możliwości nowelizacji rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem w sposób określający horyzont czasowy, w którym zarządcy dróg zobowiązani byliby do uzupełnienia brakujących projektów zatwierdzonej organizacji ruchu.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Zawiadomienia do prokuratury w związku z kontrolą:

- w Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Opolu – skierowano zawiadomienie z art. 91 ust. 1 pkt 2 prawa budowlanego (w związku z wykonywaniem samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie bez odpowiednich uprawnień budowlanych lub prawa wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie);
- w Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Gdańsku – skierowano zawiadomienie z art. 90 prawa budowlanego (w związku z sytuacją, w której mimo podjęcia decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego, nakazu rozbiórki i wstrzymania robót budowlanych, postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych, wykonywane były roboty budowlane).

Zawiadomienia w związku z popełnieniem wykroczeń – po kontroli w Zarządzie Dróg Powiatowych w Nowym Dworze Gdańskim skierowano zawiadomienie do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Nowym Dworze Gdańskim z art. 93 pkt 8 prawa budowlanego (w związku z nieprzeprowadzaniem kontroli okresowych).

Funkcjonowanie regionalnego pasażerskiego transportu drogowego

Departament Infrastruktury

P/15/035

CEL OGÓLNY

Ocena wywiązywania się przez samorządy z obowiązków organizatora regionalnego publicznego drogowego transportu zbiorowego, w tym dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa pasażerów.

Ocenie poddano w szczególności:

- działania samorządów w zakresie planowania zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego,
- działania samorządów w zakresie organizowania publicznego drogowego transportu zbiorowego,
- zarządzanie przez samorządy publicznym drogowym transportem zbiorowym,
- organizację urzędów pod względem stopnia zapewnienia właściwego wykonywania zadań objętych kontrolą oraz skuteczności wprowadzonych dla tych zadań procedur w zapobieganiu powstawania mechanizmów korupcjogennych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w 18 jednostkach, tj. w pięciu urzędach marszałkowskich (województwa: lubelskie, opolskie, podkarpackie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie) oraz w 13 starostwach położonych na ich terenie (starostwa w: Biłgoraju, Busku-Zdroju, Ełku, Giżycku, Iławie, Jędrzejowie, Kluczborku, Krośnie, Łukowie, Przeworsku, Sandomierzu, Sanoku i Tomaszowie Lubelskim).

PROBLEM

Sprawne funkcjonowanie drogowego transportu zbiorowego determinuje rozwój zarówno pojedynczych miejscowości, jak i całych regionów. Z jednej strony dobrze funkcjonujący transport zbiorowy pozwala na swobodne przemieszczanie się mieszkańców do miejsc zatrudnienia, nauki, placówek kultury, centrów handlowych itp., a z drugiej, w rejonach dużego zatłoczenia dróg, stanowi realną alternatywę dla użytkowników samochodów osobowych i nabiera coraz większego znaczenia jako czynnik równowagi funkcjonowania różnych środków przewozowych. Wzmożony ruch na drogach powoduje zatory mające niepożądane skutki, takie jak: wydłużanie czasu podróży, zanieczyszczanie powietrza, wzrost liczby wypadków drogowych, zmiany klimatyczne. Jednym z rozwiązań mogących przeciwdziałać zwiększającemu się zatłoczeniu dróg jest zapewnienie dostępnego dla każdego podróżnego transportu publicznego, będącego realną konkurencją dla motoryzacji indywidualnej.

Zasady organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym zostały określone w normach prawnych, podobnie jak zadania organizatorów publicznego transportu zbiorowego. Dla prawidłowego funkcjonowania regionalnego publicznego transportu zbiorowego ważne jest rzetelne wykonywanie przez organizatorów zadań na nich nałożonych, tak w zakresie oceny i kontroli usług świadczonych przez operatorów i przewoźników, jak również w zakresie rozpoznania potrzeb przewozowych, ustalenia sieci komunikacyjnej oraz zapewnienia odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego.

SYNTEZA

W ocenie NIK skontrolowane samorządy na ogół nie były zainteresowane organizacją publicznego drogowego transportu zbiorowego i – do czasu kontroli – jedynie administrowały tym transportem. Połowa kontrolowanych samorządów nie badała i nie analizowała potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, w tym z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej. Dziewięć skontrolowanych samorządów uchwaliło wprawdzie plany transportowe, a cztery były w trakcie ich opracowywania, jednak – jak dotychczas – żaden samorząd nie zawarł umowy na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, nawet jeżeli z uchwalonego planu transportowego wynikała taka potrzeba.

Za niedostateczny NIK uznała nadzór samorządów nad przewoźnikami w zakresie wykonywania przez nich drogowych przewozów regularnych. Działania samorządów ograniczały się do wydawania zezwoleń na wykonywanie takich przewozów na liniach komunikacyjnych na obszarze działania danego samorządu, dokonywania zmian tych zezwoleń, określania przystanków komunikacyjnych i dworców udostępnianych operatorom i przewoźnikom oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów, a także – ewentualnie – do kontroli przedsiębiorców w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania im zezwolenia. Kontrole te – w ocenie NIK – były jednak często prowadzone nierzetelnie, a nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w siedmiu z osiemnastu skontrolowanych samorządów. Ponadto, tylko co trzeci skontrolowany samorząd przeprowadzał kontrole przewoźników w zakresie zgodności wykonywania przez nich drogowych przewozów regularnych z obowiązującymi zasadami ustawowymi oraz warunkami udzielonego zezwolenia.

Żaden ze skontrolowanych marszałków i starostów nie wykorzystał uprawnień określonych w ustawie o transporcie drogowym pozwalających im powierzyć czynności kontrolne – w drodze porozumienia – organowi administracji publicznej lub innemu organowi państwowemu.

Ponad połowa skontrolowanych samorządów nie zapewniła dotychczas odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego. Dotyczyło to zwłaszcza obowiązku zapewnienia systemu informacji dla pasażera. Na stronach internetowych tych samorządów nie zamieszczono danych o przebiegu linii komunikacyjnych, rozkładów jazdy oraz informacji o przewoźnikach świadczących usługi transportowe.

DOBRE PRAKTYKI

Zdaniem NIK samorządy powinny poszukiwać nowych rozwiązań, by umożliwić mieszkańcom miejscowości lub osiedli oddalonych od głównych linii komunikacyjnych dotarcie do pracy, szkoły czy sklepu. Dobrą praktykę w tym zakresie wdrożył samorząd Szczecina, wprowadzając system transportu na żądanie. Pasażerowie pozbawionego komunikacji miejskiej osiedla Podjuchy mogą zamówić telefonicznie na konkretną godzinę autobus, który dowiezie ich do najbliższej pętli autobusowej bądź wybrany przystanek.

WNIOSKI POKONTROLNE

Do Ministra Infrastruktury i Budownictwa oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o spowodowanie, by podległe im organy (Policja i Inspekcja Transportu Drogowego):

- wystąpiły do poszczególnych samorządów z inicjatywą zawarcia porozumienia o współpracy przy prowadzeniu kontroli przewoźników w zakresie wykonywania przez nich drogowych przewozów regularnych w zgodności z obowiązującymi zasadami oraz warunkami udzielonego zezwolenia,
- każdorazowo informowały właściwego organizatora o stwierdzonych przez nie przypadkach naruszenia przez przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, warunków wykonywania przewozu określonych w zezwoleniu lub potwierdzeniu zgłoszenia przewozu, zasad korzystania z przystanków.

Do Ministra Infrastruktury i Budownictwa NIK skierowała wniosek o wyposażenie marszałków województw w instrumenty pozwalające egzekwować od organizatorów publicznego transportu zbiorowego informacje dotyczące tego transportu albo – w przypadku uznania, że gromadzenie takich danych przez ministra jest zbędne – podjęcie działań mających na celu zniesienie wypełniania tych obowiązków informacyjnych przez marszałków i organizatorów.

Wnioski adresowane do trzynastu skontrolowanych starostów dotyczyły m.in.:

- planowania publicznego transportu zbiorowego (np. badania potrzeb przewozowych mieszkańców powiatu);
- organizacji publicznego transportu zbiorowego (m.in.: zapewnienia odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w zakresie standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych i dworców oraz systemu informacji dla pasażera; przeprowadzania kontroli przewoźników w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania zezwolenia z częstotliwością co najmniej raz na pięć lat; właściwego naliczania i pobierania opłat od przewoźników za wydane zezwolenia na uruchomienie linii regularnej);

- zarządzania publicznym transportem zbiorowym (m.in.: zapewnienia świadczenia przez przewoźników usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego zgodnie z obowiązującymi zasadami, np. przez prowadzenie kontroli w tym zakresie; zapewnienia ciągłej realizacji zadań kontrolnych z zakresu przewozu osób w ramach linii regularnych; wzmożenia kontroli przewoźników w zakresie zgodności wykonywanych przewozów z zezwoleniami na wykonywanie regularnych przewozów osób oraz podjęcia współpracy z Inspekcją Transportu Drogowego w zakresie kontroli przewoźników; egzekwowania od przewoźników prowadzących regularny przewóz osób na podstawie zezwolenia; zamieszczania rozkładów jazdy na przystankach autobusowych; zapewnienia prawidłowego oznakowania przystanków autobusowych, będących własnością powiatu lub pozostających w jego zarządzie);
- organizacji pracy starostwa powiatowego i procedur postępowania (zapewnienia skutecznego nadzoru nad realizacją zadań przez Wydział Komunikacj, przeprowadzania kontroli na podstawie imiennych upoważnień zawierających wszystkie wymagane elementy).

Wnioski przedstawione pięciu skontrolowanym marszałkom województw dotyczyły m.in.:

- organizacji publicznego transportu zbiorowego (m.in.: rzetelnego dokumentowania wyników obowiązkowych analiz sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób; zapewnienia odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w zakresie systemu informacji dla pasażera; nierozpatrywania wniosków o wydanie zezwolenia składanych przez przewoźników, którym cofnięto zezwolenie i nie upłynęły od tego cofnięcia 3 lata);
- zarządzania publicznym transportem zbiorowym (m.in.: podjęcia kontroli w zakresie przestrzegania przez przewoźników obowiązujących zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, wzmożenia bieżącego nadzoru i kontroli przewoźników wykonujących usługi publicznego transportu zbiorowego);
- organizacji pracy urzędu marszałkowskiego i procedur postępowania (dostosowania zarządzenia w sprawie procedury kontroli przewoźnika do zapisów utd oraz innych przepisów prawa regulujących prowadzenie kontroli).

DE LEGE FERENDA

Do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie działań w celu wprowadzenia zmian w art. 20 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, w wyniku których organizator zostanie uprawniony do przyznawania prawa wyłącznego, o którym mowa w rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007, w zamian za realizację zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

W związku z ujawnionymi w trakcie kontroli nieprawidłowościami, NIK przesłała zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie o ujawnieniu okoliczności wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez starostę tomaszowskiego. Polegały one na nienależytym wykonaniu w 2014 r. obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, co przyczyniło się do wydania wadliwego upoważnienia Zastępcy Dyrektora tego Wydziału do kontroli przewoźników wykonujących transport drogowy osób. W konsekwencji, uniemożliwiło to skuteczne ustalenie, w drodze decyzji administracyjnych, kar pieniężnych w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w wyniku kontroli przeprowadzonych na podstawie tych wadliwych upoważnień, a następnie dochodzenie należności Skarbu Państwa z tytułu tych kar, tj. czyn, o którym mowa w art. 18c ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Finansowanie ulg za przejazdy komunikacją autobusową i kolejową

Delegatura w Bydgoszczy

P/15/067

CEL OGÓLNY

Ocena funkcjonowania systemu finansowania obowiązujących ustawowych ulg w przewozach krajowych regularnych, środkami transportu autobusowego oraz kolejowego w zakresie prawidłowości wnioskowania, wydatkowania i rozliczania dopłat i dotacji z tego tytułu.

ZAKRES PODMIOTOWY

Badaniami kontrolnymi objęto 26 jednostek w tym: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, cztery urzędy marszałkowskie, pięciu przewoźników kolejowych i 16 przewoźników autobusowych.

PROBLEM

Dopłaty do ulgowych przejazdów w komunikacji autobusowej pokrywane są z budżetu państwa w formie dotacji. Dopłaty do ulg w komunikacji autobusowej przekazywane są za pośrednictwem wojewodów do marszałków województw. Po otrzymaniu środków z budżetu państwa marszałkowie przekazują środki do uprawnionych przewoźników. W latach 2013-2014 na dopłaty do ulgowych przejazdów w komunikacji autobusowej z budżetu państwa wydatkowano kwotę 1 248 555 tys. zł (582 324 tys. zł w 2013 i 666 231 tys. zł w 2014 r.). Przewoźnicy kolejowi otrzymują z tytułu honorowania ustawowych ulg dotację przedmiotową wyrównującą im utracone przychody. Kwota dotacji na dopłaty do ulgowych przejazdów dla przewoźników kolejowych w latach 2013-2014 wyniosła łącznie 912 975 tys. zł (odpowiednio 407 852 tys. zł i 505 123 tys. zł). Rozliczenie dotacji odbywało się po złożeniu wniosku o rozliczenie dotacji w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju. Do otrzymywania dotacji z tytułu honorowania ulg ustawowych uprawnionych było w 2013 r. 10 przewoźników kolejowych, a w 2014 r. – 12 przewoźników.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie funkcjonowanie systemu finansowania ulg na przejazdy komunikacją kolejową w latach 2013-2014. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju prawidłowo realizowało zadania w zakresie planowania dotacji przeznaczonej na wyrównywanie przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów. Prawidłowo i terminowo przekazywano i rozliczano dotacje dla przewoźników kolejowych, w tym w formie zaliczek.

Wszyscy skontrolowani przewoźnicy kolejowi sporządzili za kontrolowany okres, na podstawie rzetelnie prowadzonych ewidencji sprzedaży biletów, wnioski o dotacje za wpływy utracone w wyniku respektowania ulg w łącznej kwocie 801 294 tys. zł. Minister właściwy do spraw transportu, po potwierdzeniu prawidłowości wniosków przez właściwe urzędy skarbowe, terminowo przekazał przewoźnikom dotacje przedmiotowe we wnioskowanej wysokości.

W 2013 i 2014 r. poziom wykorzystania udzielonych dotacji wyniósł ponad 98%, a niewykorzystaną część przewoźnicy kolejowi zwrócili na rachunek MIR, przy czym dwóch przewoźników za 2013 r. i trzech za 2014 r. dokonało zwrotu po terminie określonym w ustawie o finansach publicznych, co skutkowało zapłatą odsetek w łącznej kwocie 26,4 tys. zł. Kontrola u pięciu przewoźników nie wykazała wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, pobrania dotacji nienależnej lub w nadmiernej wysokości. Łączna roczna kwota dotacji w latach 2013-2014 nie przekroczyła limitu wydatków określonego w ustawie budżetowej na ten cel, co było zgodne z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie dotacji przedmiotowej do krajowych przewozów pasażerskich.

Pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, NIK oceniła funkcjonowanie systemu finansowania ulg na przejazdy komunikacją autobusową w latach 2013-2014. W kontroli w tym zakresie stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym, które zasadniczo nie wpłynęły jednak na skuteczność i prawidłowość funkcjonowania systemu. Szesnastu objętych kontrolą przewoźników autobusowych w większości przypadków spełniało wymogi przepisów ustawy o transporcie drogowym, niezbędne do uzyskania dopłat, tj. posiadali m.in. ważne licencje i zezwolenia na wykonywanie krajowego transportu drogowego. Wszyscy skontrolowani przewoźnicy autobusowi prawidłowo, tj. na podstawie ewidencji sprzedaży biletów, sporządzili w kontrolowanym okresie i przedłożyli właściwym urzędom marszałkowskim wnioski o dopłaty w związku z respektowaniem ustawowych ulg na przejazdy.

W okresie objętym kontrolą do czterech skontrolowanych urzędów marszałkowskich przewoźnicy autobusowi złożyli wnioski o dopłaty i otrzymali je w łącznej kwocie 435 860,1 tys. zł. Przypadki nierzetelnej weryfikacji wniosków wystąpiły w jednym z kontrolowanych urzędów marszałkowskich, który nienależnie wypłacił przewoźnikowi łącznie 14,3 tys. zł. Postanowienia umów zawieranych przez urzędy marszałkowskie z przewoźnikami autobusowymi w prawidłowy sposób zabezpieczały interes budżetu państwa. W jednym urzędzie dopuszczono jednak (w siedmiu z 10 badanych umów) do wystąpienia okresów bezumownych, wynoszących od 24 do 35 dni, za które przewoźnicy otrzymali dopłaty.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na niewystarczającą liczbę kontroli przeprowadzanych przez urzędy marszałkowskie w siedzibie przewoźników. W okresie objętym kontrolą dwa z czterech skontrolowanych urzędów marszałkowskich przeprowadziło odpowiednio 25 i 19 takich kontroli, podczas gdy kolejny przeprowadził tylko cztery, a jeden z urzędów nie przeprowadził żadnej takiej kontroli.

WNIOSKI POKONTROLNE

- NIK wskazała na potrzebę prowadzenia przez marszałków województw systematycznej działalności kontrolnej u przewoźników autobusowych. NIK zwróciła uwagę, że tylko ten rodzaj kontroli daje możliwość skonfrontowania danych wykazanych we wnioskach o dopłaty z dokumentami źródłowymi oraz skutecznej weryfikacji prawidłowości organizacji

przejazdów. Skutecznym sposobem sprawdzenia prawidłowości ewidencjonowania sprzedaży biletów są – zdaniem Izby – także kontrole prowadzone w trakcie wykonywania przewozów.

- NIK wskazała również na potrzebę podjęcia przez Ministra Finansów działań mających na celu jednolite ujmowanie przez urzędy marszałkowskie wydatków z tytułu dopłat do ulgowych biletów w ewidencji finansowo-księgowej, a w konsekwencji w sprawozdawczości budżetowej. Wyniki kontroli oraz analiza sprawozdań z wykonania budżetu urzędów marszałkowskich świadczą bowiem o zróżnicowanym podejściu urzędów do ujmowania tych wydatków w ewidencji finansowo-księgowej, w ramach klasyfikacji budżetowej.

Dostępność publicznego transportu zbiorowego dla osób niepełnosprawnych w miastach na prawach powiatu

Delegatura w Bydgoszczy

P/15/069

CEL OGÓLNY

Ocena dostosowania publicznego transportu zbiorowego, organizowanego na terenie miast na prawach powiatu, do potrzeb osób niepełnosprawnych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Dziesięć spółek prawa handlowego pełniących funkcję operatora publicznego transportu zbiorowego, cztery samorządowe jednostki organizacyjne wykonujące jednocześnie zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego oraz zarządu dróg, sześć samorządowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego oraz sześć zarządów dróg – w sumie 26 jednostek.

PROBLEM

Dostępność transportu zbiorowego dla osób niepełnosprawnych jest przedmiotem zalecenia nr Rec (2006)5 Komitetu Ministrów zawartego w dokumencie „Plan działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych w Europie 2006 2015" Zgodnie z zaleceniem nr 7 (transport) – rozwój i wprowadzenie dostępnych środków transportu na wszystkich szczeblach powinno znacznie zwiększyć dostępność usług transportu pasażerskiego dla wszystkich osób niepełnosprawnych.

W Polsce „Krajowy Program Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016" stanowi podstawę realizacji zadań państwa w zakresie równego traktowania oraz niedyskryminacji. Jednym z celów tego programu jest poprawa dostępu do dóbr i usług dla osób z niepełnosprawnością oraz osób starszych. W ocenie Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania ograniczony dostęp do usług transportowych dla osób starszych uznać można za rodzaj dyskryminacji pośredniej. Głównymi problemami, z jakimi stykają się osoby starsze, był brak dostosowania pojazdów komunikacji publicznej do ich możliwości ruchowych oraz nieczytelność rozkładów jazdy.

Przyjęte przez rząd „Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020" zawierają rekomendacje i kierunki interwencji, obejmujące m.in.:

- planowanie i organizowanie usług społecznych – w tym transportowych – z uwzględnieniem potrzeb osób starszych i dostosowanie ich do potrzeb i możliwości osób starszych;
- wspieranie projektowania uniwersalnego oraz likwidowanie barier architektonicznych i transportowych, utrudniających mobilność i aktywność osobom starszym;
- planowanie transportu publicznego z uwzględnieniem potrzeb osób starszych np. przewidujące m.in. odpowiednie rozmieszczenie przystanków, godziny kursowania i częstotliwość przejazdów.

SYNTEZA

W żadnym z 10 skontrolowanych miast nie zapewniono osobom niepełnosprawnym możliwości korzystania z publicznego transportu zbiorowego na takim samym poziomie dostępności, z jakiego korzystają osoby w pełni sprawne. Nierzetelna analiza potrzeb przewozowych mieszkańców, w tym osób niepełnosprawnych, nieuwzględnianie ich prawa do niedyskryminującego dostępu do publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie wyposażenia taboru i przystanków komunikacyjnych powodowały, że podejmowane w latach 2013 2015 (I połowa) działania przyniosły jedynie nieznaczną poprawę dostępności publicznego transportu zbiorowego dla osób niepełnosprawnych.

Pełną obsługę transportu publicznego przez pojazdy niskopodłogowe zapewniono tylko w trzech z 10 skontrolowanych miast. W pozostałych siedmiu – autobusy niskopodłogowe obsługiwały od 47% do 97% kursów, a tramwaje – od 4% do 36% kursów. W badanym okresie tylko w dwóch objętych kontrolą miastach wzrosła liczba kursów wykonywanych autobusami niskopodłogowymi.

Istotną barierą dla osób niepełnosprawnych było ograniczanie lub wręcz pozbawienie ich podstawowej informacji przewozowej. W pięciu miastach stwierdzono przypadki niezamieszczania w rozkładach jazdy informacji, które kursy wykonywane są przez pojazdy dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Nieodpowiedni sposób zaprojektowania i zorganizowania przestrzeni w obrębie przystanków komunikacyjnych to kolejna z barier w zapewnieniu niepełnosprawnym możliwości korzystania z publicznego transportu zbiorowego na równi z osobami pełnosprawnymi. Dla zapewnienia infrastruktury przystankowej dostosowanej do potrzeb osób niepełnosprawnych szczególne znaczenie ma dodatkowe określenie wymogów w tym zakresie w standardach dotyczących przystanków komunikacyjnych. Tymczasem na terenie żadnego z 10 skontrolowanych miast standardów tych nie określono w sposób kompleksowy. O ile przystanki budowane albo przebudowywane w latach 2013-2015 spełniały odpowiednie wymogi techniczne, o tyle części z nich albo w ogóle nie wyposażono w dodatkowe udogodnienia służące osobom niepełnosprawnym albo przyjęte w tym zakresie rozwiązania zastosowano niewłaściwie lub niekonsekwentnie. W rezultacie prowadzone w badanym okresie inwestycje nie poprawiły w istotny sposób dostępności dla osób niepełnosprawnych całej infrastruktury przystankowej.

Dostępność publicznego transportu zbiorowego zarówno dla osób niepełnoprawnych, jak i osób o ograniczonej zdolności poruszania się, jest w znacznym stopniu uzależniona od wsparcia i właściwej postawy wszystkich osób bezpośrednio zajmujących się podróżnymi: kierowców, motorniczych oraz kontrolerów i sprzedawców biletów. W tym kontekście Izba negatywnie oceniła fakt, że tylko dwóch operatorów publicznego transportu zbiorowego przeprowadziło kompleksowe szkolenie uświadamiające problemy osób niepełnosprawnych, adresowane do pracowników bezpośrednio zajmujących się podróżnymi.

WNIOSKI POKONTROLNE

- Do Ministra Infrastruktury i Budownictwa NIK skierowała wniosek o określenie dobrych praktyk dla organizatorów publicznego transportu zbiorowego w zakresie standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych, o jakich mowa w art. 15 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem zasad uniwersalnego projektowania, o jakich mowa w art. 2 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, po przeprowadzeniu konsultacji ze środowiskiem osób niepełnosprawnych.
- Ważniejsze wnioski skierowane do skontrolowanych podmiotów dotyczyły:
  - kontynuowania działań zmierzających do zapewnienia pełnej obsługi linii komunikacyjnych przez pojazdy niskopodłogowe;
  - kompleksowego określenia przez organizatorów publicznego transportu zbiorowego standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych sensorycznie, a następnie ich właściwego i jednolitego stosowania.

DE LEGE FERENDA

Do Ministra Infrastruktury i Budownictwa NIK skierowała wniosek o uzupełnienie dyspozycji § 120 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, o obowiązek:

- stosowania pasów ostrzegawczych oraz ścieżek dotykowych, wykonanych z materiałów antypoślizgowych, o fakturze określonej w załącznikach nr 4 i 5 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane metra i ich usytuowanie;
- stosowania skrajni poziomej o szerokości 0,8 m, liczonej od osi powyższej ścieżki dotykowej do końca skrajni (łącznie 1,6 m);
- stosowania minimalnej szerokości użytkowej peronu wynoszącej 2,5 m – co odpowiada sumie długości przestrzeni manewrowej dla wózka inwalidzkiego (1,5 m x 1,5 m) oraz długości przestrzeni przeznaczonej dla pochylni dla wózków, w jaką wyposażone są pojazdy miejskiego transportu zbiorowego.

Wykonywanie przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad zadań związanych z utrzymaniem i remontami dróg

Delegatura w Łodzi

P/15/086

CEL OGÓLNY

Ocena skuteczności działań na rzecz przygotowania i realizacji zadań w zakresie całorocznego, kompleksowego utrzymania dróg krajowych oraz remontów tych dróg.

Główne zagadnienia objęte kontrolą dotyczyły – w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju:
- zapewnienia odpowiednich środków na finansowanie zadań związanych z utrzymaniem i remontami dróg krajowych,
- działań na rzecz określenia spójnych celów w przedmiotowym zakresie,
- skuteczności sprawowania nadzoru nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad.

W Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad i jej oddziałach w: Gdańsku, Krakowie, Olsztynie, Łodzi, Szczecinie i we Wrocławiu:
- przygotowania organizacyjnego i finansowego do realizacji zadań zarządcy dróg krajowych w zakresie ich utrzymania i przeprowadzania remontów;
- realizacji prac związanych z utrzymaniem i remontami dróg, powierzanych podmiotom zewnętrznym oraz zadań wykonywanych siłami własnymi;
- działań w zakresie zwiększenia komfortu i bezpieczeństwa jazdy użytkowników dróg krajowych;
- skuteczności sprawowania nadzoru nad jakością zadań z zakresu utrzymania i remontów dróg.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad i jej oddziały w: Gdańsku, Krakowie, Olsztynie, Łodzi, Szczecinie i we Wrocławiu.

PROBLEM

Drogi krajowe są strategicznymi ciągami komunikacyjnymi, po których odbywa się nie tylko transport w Polsce, ale też tranzyt międzynarodowy. Są one intensywnie użytkowane i odpowiednio szybciej się zużywają. Wymagają więc częstszych prac remontowych i to wykonywanych na bieżąco.

Podstawowym aktem prawnym regulującym m.in. zasady utrzymania dróg publicznych i problematykę zarządzania nimi jest ustawa o drogach publicznych. Drogi publiczne ze względu na pełnione funkcje w sieci drogowej dzielą się na: krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, a wojewódzkie, powiatowe i gminne – własność (odpowiednio) samorządu województwa, powiatu lub gminy.

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, wykonujący zadania zarządcy dróg krajowych i realizujący budżet państwa w tym zakresie. W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta. Do zarządcy drogi należy m.in.:
- opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg i drogowych obiektów inżynierskich;
- utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą;
- przeprowadzanie okresowych kontroli (m.in.) stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich;
- wykonywanie robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających;
- utrzymywanie zieleni przydrożnej.

Utrzymaniem drogi jest wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej. Natomiast remontem drogi jest wykonywanie robót przywracających pierwotny stan drogi, także przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym.

Działalność obejmującą m.in. budowę, utrzymanie i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określającą zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach reguluje ustawa – Prawo budowlane.

SYNTEZA

Działania Ministra Infrastruktury i Rozwoju – organu właściwego w sprawach określania kierunków rozwoju sieci drogowej i sprawującego nadzór nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad (tj. zarządcą sieci dróg krajowych) oraz Generalnego Dyrektora – zmierzające do zapewnienia odpowiednich środków finansowych na utrzymanie i remonty dróg krajowych nie przyniosły oczekiwanego rezultatu. Pomimo wielokrotnych prób pozyskania odpowiednich środków, ostatecznie nakłady finansowe na remonty dróg na 2014 r. stanowiły niespełna 25% potrzeb w tym zakresie, a na 2015 r. – blisko 19%, natomiast na utrzymanie – nieco ponad 80% w 2014 r. i w 2015 r. Doprowadziło to do sytuacji, w której odcinki dróg, posiadające nawierzchnię w stanie krytycznym i wymagające natychmiastowych prac, nie zostały wyremontowane w zaplanowanym czasie bądź remontu w ogóle nie zrealizowano.

Wyniki kontroli wskazują, że Minister Infrastruktury i Rozwoju oraz Generalny Dyrektor DKiA nie realizowali zadań związanych z optymalizacją kosztów, jakie ponoszone były na utrzymanie dróg krajowych, bądź realizowali je w ograniczonym zakresie. Stwierdzono, że organy te nie przeprowadzały szczegółowych analiz i kalkulacji oraz nie monitorowały wydatków w podziale na bieżące i zimowe utrzymanie dróg krajowych, w tym autostrad i dróg ekspresowych. Ponadto nie posiadały szczegółowej wiedzy o kwotach wydatków na zimowe utrzymanie autostrad i dróg ekspresowych oraz utrzymanie zieleni przy ekranach akustycznych. Ustalenia kontroli wskazały, że jednostki te nie posiadały szczegółowych danych dotyczących kosztu utrzymania 1 km drogi w zależności od modelu, w jakim ta droga jest utrzymywana. Najważniejsze – z punktu widzenia kontroli – organy nie miały więc możliwości dokonania pogłębionej analizy porównawczej wydatków ponoszonych w różnych systemach („Utrzymaj standard", system mieszany, system tradycyjny) przez różne oddziały tych samych kategorii dróg.

Powyższe nie stanowiło przeszkody do zarekomendowania, a nawet wdrożenia modelu kompleksowego utrzymania dróg – „Utrzymaj standard" (US). Dyrektor Generalny przedwcześnie uznał utrzymanie dróg krajowych w modelu US jako bardziej ekonomiczne. W ocenie NIK rozliczenie ryczałtowe zimowego utrzymania dróg w systemie US nie zawsze jest adekwatne do wydatków ponoszonych przez wykonawcę (np. łagodna zima), podczas gdy model tradycyjny prowadzenia, np. akcji zimowej pozwala na ponoszenie faktycznych kosztów utrzymania, co wykazała przedmiotowa kontrola przeprowadzona w oddziałach GDDKiA.

Ponadto kontrola jednoznacznie wykazała, że Ministerstwo i GDDKiA nie podejmowały skutecznych działań, wpływających na przejezdność dróg i zmniejszenie utrudnień w ruchu, w trakcie wykonywania robót drogowych. Nie zajmowały się problematyką przepustowości dróg krajowych w aspekcie komfortu przejazdu, w szczególności w zakresie oszczędności czasu kierowców stojących „w korkach" i kosztów tego przejazdu. Nie określały zasad i wytycznych dotyczących zależności pomiędzy natężeniem ruchu a terminami prowadzenia prac utrzymaniowo-remontowych, pomimo iż zadania takie określono w regulaminach organizacyjnych.

W efekcie dopuszczono do zajęcia przez wykonawcę pasów drogi w porach największego natężenia ruchu, uznając, że jedynym wyznacznikiem dla rozpoczęcia robót jest dobra pogoda i fakt, by prace te nie kolidowały z innymi robotami na danym odcinku. Ponadto internetowy informator GDDKiA o utrudnieniach zawierał nieaktualne i nierzetelne informacje. Stwierdzono przypadki, w których nie poinformowano kierowców o pracach drogowych na newralgicznych odcinkach dróg, bądź zamieszczone zapowiedzi nie wskazywały na utrudnienia, które de facto powstały.

Kontrola NIK wykazała niedostateczną współpracę pomiędzy zarządcą dróg krajowych a Państwową Strażą Pożarną i Policją w sytuacji zdarzeń komunikacyjnych na drogach krajowych, w zakresie podmiotu właściwego do usunięcia m.in. wycieków płynów z powierzchni drogi powstałych na skutek tych zdarzeń. W konsekwencji, spór kompetencyjny pomiędzy służbami drogowymi i ratowniczymi w trakcie zdarzeń drogowych doprowadził do sytuacji, w której kierowcy oczekiwali na przywrócenie przejezdności drogi nawet kilka godzin. Informacje uzyskane od właściwych terenowo jednostek PSP i Policji wskazały na brak lub utrudniony kontakt tych podmiotów z zarządcą drogi, jego nieobecność, a nawet odmowę przyjęcia miejsca zdarzenia oraz podjęcia decyzji o wznowieniu ruchu po wycieków płynów eksploatacyjnych. Rozbieżności w ocenie zaistniałej sytuacji spowodowały, że również PSP uchylała się (a nawet odmawiała) podjęcia działań przez jednostki wezwane do zabezpieczenia zdarzeń drogowych, gdzie niezbędne było zneutralizowanie wycieków paliwa i innych płynów eksploatacyjnych.

Działania kontrolowanych oddziałów GDDKiA w ramach zapewnienia prawidłowego utrzymania sieci dróg krajowych realizowane były w sposób wybiórczy i nierzetelny. Realizacja obligatoryjnych objazdów i kontroli dróg krajowych odbywała się niezgodnie z przyjętymi zasadami, a ponadto nierzetelnie dokumentowano te czynności oraz sprawowano niedostateczny nadzór nad wykonawcami utrzymania dróg. Odnotowano również wielotygodniowe opóźnienia (w skrajnym przypadku 90 dni) w przygotowaniach drogowców do sezonu zimowego, wskazano np. nieterminowe przeprowadzenie kontroli sprzętu oraz szkolenia kierowców i dyżurnych obsługujących zimowe utrzymanie dróg (ZUD) oraz brak odpowiednich

zapasów, np. soli czy piasku. Weryfikowanie i egzekwowanie przez zarządców dróg krajowych zgodności parametrów technicznych i wymogów ilościowych sprzętu wykorzystywanego do zimowego utrzymania dróg z ofertami oraz ze zobowiązaniami umownymi było nierzetelne. Doprowadziło to do sytuacji, w której pojazdy utrzymujące drogi krajowe nie posiadały aktualnych okresowych badań technicznych oraz parametrów wymaganych przez GDDKiA.

DOBRE PRAKTYKI

Dobrą praktyką były działania podejmowane przez Oddział GDDKiA w Gdańsku, polegające na kontroli nośników specjalistycznego sprzętu do zimowego utrzymania dróg oraz pracowników pod kątem wymaganych uprawnień i trzeźwości. Kontrole te były przeprowadzane przez Wydział Prewencji i Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Gdańsku oraz przez Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego, na wniosek Oddziału GDDKiA. Wpływały one na poprawę bezpieczeństwa użytkowników dróg (kierowców i pasażerów). W wyniku tych kontroli służby stwierdziły usterki aż w 25 pojazdach (37,3% poddanych kontroli), co spowodowało zatrzymanie 15 dowodów rejestracyjnych.

WNIOSKI POKONTROLNE

- W celu podniesienia bezpieczeństwa i komfortu jazdy podróżnych oraz doskonalenia systemu zarządzania i utrzymania sieci dróg krajowych w Polsce, niezbędne jest podjęcie przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa działań polegających na:
  - spowodowaniu przeprowadzenia szczegółowych analiz i kalkulacji w celu określenia, która z form powierzania zadań z zakresu utrzymania dróg krajowych – w kontekście jakości wykonania usług – jest bardziej efektywna i oszczędna;
  - podjęciu działań w kierunku dostosowania parkingów, na które usuwane są pojazdy przewożące towary niebezpieczne, zlokalizowanych na Miejscach Obsługi Podróżnych (MOP) i Obwodach Utrzymania Autostrady (OUA) wzdłuż odcinka II autostrady A2, do wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 listopada 2012 r.

Aby zapewnić prawidłową realizację zadań związanych z utrzymaniem i remontami dróg niezbędne jest także podjęcie przez:

- Ministra Finansów, działań polegających na wypracowaniu, wspólnie z ministrem właściwym ds. transportu, skutecznych działań w kierunku zwiększenia środków finansowych przeznaczonych na bieżące utrzymanie sieci dróg krajowych oraz remonty tych dróg, celem zmniejszenia zjawiska degradacji dróg.
- Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, działań polegających na m.in.:
  - monitorowaniu wydatków ponoszonych na bieżące i zimowe utrzymanie autostrad i dróg ekspresowych w celu ich optymalizacji oraz na utrzymanie zieleni przydrożnej, w szczególności za ekranami akustycznymi w celu ekonomicznej zasadności takiego utrzymania;
  - uporządkowaniu i zaktualizowaniu *Wytycznych zimowego utrzymania dróg* (ZUD), celem zoptymalizowania terminów ujętych w *Ramowym harmonogramie prac przygotowawczych do zimowego utrzymania dróg*;
  - zapewnieniu w umowach zawieranych pomiędzy poszczególnymi oddziałami a wykonawcami bieżącego/kompleksowego utrzymania dróg jednolitych kryteriów, standardów w zakresie częstotliwości i terminów wykonywania tych usług;
  - zapewnieniu skuteczniejszej organizacji prac utrzymaniowych i remontowych w celu zminimalizowania utrudnień i zwiększenia przepustowości ruchu w ramach koordynacji robót remontowych i utrzymaniowych;
  - zamieszczaniu na stronie internetowej GDDKiA aktualnych, kompletnych i rzetelnych informacji o realizowanych na drogach robotach i utrudnieniach w ruchu;
  - podjęciu stosownych działań systemowych w zakresie wypracowania właściwych rozwiązań – zarówno na szczeblu centralnym i w oddziałach GDDKiA – na wypadek wystąpienia zdarzeń nadzwyczajnych na drogach krajowych innych niż autostrady i drogi ekspresowe.
- NIK uznała za niezbędne podjęcie odpowiednich działań przez Prezesa Rady Ministrów, które rozwiązałyby istniejący obecnie spór kompetencyjny pomiędzy zarządcą dróg krajowych a Państwową Strażą Pożarną i Policją.
- W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do dyrektorów oddziałów GDDKiA, Najwyższa Izba Kontroli wniosła w szczególności o:
  - weryfikowanie ofert wykonawców usług ZUD w zakresie spełniania wymaganych w SIWZ parametrów sprzętu oraz egzekwowanie od wybranych wykonawców realizacji usługi sprzętem spełniającym te parametry;
  - dokonywanie obligatoryjnych objazdów i kontroli dróg krajowych oraz dokumentowanie ich przebiegu zgodnie z wytycznymi obowiązującymi w GDDKiA;
  - terminowe i pełne wywiązywanie się z obowiązków określonych w harmonogramie prac przygotowawczych do zimowego utrzymania dróg;
  - wyznaczanie wykonawcom robót powodujących utrudnienia w ruchu drogowym przedziałów czasowych, w których prace takie nie powinny być wykonywane lub powinny zostać ograniczone z uwagi na wzmożone natężenie ruchu drogowego;
  - wdrożenie takich przedsięwzięć nadzorczych, które skutecznie zapobiegać będą nierzetelnej i nieterminowej realizacji zadań w zakresie utrzymania dróg.

Na podstawie art. 62a ustawy o NIK, Prezes Najwyższej Izby Kontroli poinformował Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad o niektórych ustaleniach, ocenach i wnioskach, szczególnie istotnych z punktu widzenia prawidłowego zarządzania podległymi Generalnemu Dyrektorowi jednostkami objętymi kontrolą, w tym – z uwagi na stwierdzone w Oddziale GDDKiA w Łodzi liczne nieprawidłowości w zakresie utrzymania i remontów dróg krajowych – zastosowaniu wobec Dyrektor Oddziału GDDKiA w Łodzi oceny wskazującej na niezasadność zajmowania przez nią stanowiska.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

W związku z ustaleniami kontroli, Najwyższa Izba Kontroli skierowała do:

- Prokuratury – zawiadomienia dotyczące:
  - ujawnienia faktów wskazujących na podejrzenie popełnienie przestępstw z art. 271 § 1 i 231 § 1 w związku z art. 11 § 2 ustawy – Kodeks karny, polegających na poświadczeniu przez pracownika Rejonu Nowy Targ Oddziału GDDKiA w Krakowie nieprawdziwych faktów w protokole odbioru robót (Delegatura NIK w Krakowie);
  - podejrzenia popełnienia przestępstwa z art. 91 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane, polegającego na wykonywaniu kontroli okresowych stanu technicznego obiektów budowlanych przez pracowników (Oddział GDDKiA w Olsztynie oraz Oddział GDDKiA w Łodzi) nieposiadających prawa wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, wymaganego na podstawie art. 12 ust. 7 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 5 ustawy – Prawo budowlane (Delegatura NIK w Łodzi oraz Delegatura NIK w Olsztynie);
  - podejrzenia popełnienia czynu z art. 233 § 6 w związku z 233 § 1 ustawy Kodeks karny, polegającego na zeznaniu nieprawdy przez pracowników Oddziału GDDKA w Łodzi w oświadczeniach składanych przez członków komisji przetargowych (Delegatura NIK w Łodzi).
- Delegatury Centralnego Biura Antykorupcyjnego w Gdańsku – zawiadomienie dotyczące ujawnienia faktów wskazujących na możliwość wystąpienia mechanizmów korupcjogennych polegających na powierzeniu przez Oddział GDDKiA w Gdańsku wykonywania zadań w Wydziale Zamówień Publicznych osobie niebędącej pracownikiem Oddziału zatrudnionej przez firmę zewnętrzną uczestniczącą w postępowaniach przetargowych w GDDKiA (Delegatura NIK w Gdańsku).

Ponadto Delegatura NIK w Łodzi poinformowała:

- Okręgowego Inspektora Pracy w Łodzi o stwierdzonych przypadkach naruszenia zasad wynikających z ustawy – Kodeks pracy, a także regulaminu pracy w GDDKiA;
- Delegaturę Centralnego Biura Antykorupcyjnego w Łodzi o stwierdzonych przypadkach realizacji przez pracowników Oddziału GDDKiA w Łodzi czynności związanych z odbiorem usługi, polegającej na pełnieniu dyżurów przy ZUD, wykonujących jednocześnie ww. pracę i powiązanych z podmiotem realizującym tę usługę na rzecz Oddziału.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych NIK skierowała zawiadomienia dotyczące:

- nieodrzucenia, na podstawie art. 89 ust. 1 ustawy Pzp, ofert na usługi zimowego utrzymania dróg niespełniających wymogów SIWZ w zakresie parametrów technicznych sprzętu (Delegatura NIK w Olsztynie);
- dokonania zapłaty za pełnienie dyżurów przy ZUD, mimo że zlecona usługa nie została faktycznie wykonana (Delegatura NIK w Łodzi) – w tym zakresie poinformowano również Delegaturę Centralnego Biura Antykorupcyjnego w Łodzi;
- niewyłączenia z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego osób, które powinny zostać wyłączone z takich postępowań (Delegatura NIK w Łodzi); w tym zakresie poinformowano również Delegaturę Centralnego Biura Antykorupcyjnego w Łodzi.

Wykonywanie zadań przez Transportowy Dozór Techniczny

Delegatura w Łodzi

P/15/088

CEL OGÓLNY

Ocena sprawowanego przez Transportowy Dozór Techniczny dozoru nad urządzeniami technicznymi w kontekście zapewnienia bezpiecznej ich eksploatacji. Ocenie podlegała również realizacja zadań dotyczących drogowego przewozu towarów niebezpiecznych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola przeprowadzona została w Transportowym Dozorze Technicznym w Warszawie oraz będących w jego strukturze siedmiu oddziałach terenowych (z siedzibami w Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Wrocławiu i w Warszawie).

PROBLEM

Każde urządzenie techniczne powinno być projektowane, wytwarzane i użytkowane tak, aby zminimalizować zagrożenia związane z jego eksploatacją. Rolą dozoru technicznego są określone ustawą działania zmierzające do zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania urządzeń technicznych. Transportowy Dozór Techniczny działa od 1 stycznia 2001 r. Jest państwową osobą prawną podległą ministrowi właściwemu do spraw transportu. Jako specjalistyczna jednostka dozoru technicznego obejmuje dozorem urządzenia o szczególnej konstrukcji, przeznaczeniu lub sposobie eksploatacji, w tym głównie urządzenia zainstalowane na obszarze kolejowym, na terenie portów, przystani morskich oraz żeglugi śródlądowej, na terenie przeznaczonym do obsługi żeglugi morskiej, urządzenia funkcjonujące w transporcie drogowym, kolejowym, morskim i żeglugi śródlądowej, osobowe i towarowe koleje linowe oraz wyciągi narciarskie. Transportowy Dozór Techniczny wykonuje swoje zadania na etapach: projektowania, wytwarzania urządzeń (w tym wytwarzania materiałów i elementów), naprawy i modernizacji, obrotu oraz eksploatacji. Transportowy Dozór Techniczny wykonuje również zadania mające wpływ na bezpieczeństwo przewozu towarów niebezpiecznych. Zadania te w szczególności dotyczą wydawania świadectw dopuszczenia pojazdów do przewozu niektórych towarów niebezpiecznych oraz prowadzenia spraw związanych z wydawaniem świadectw doradcy do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych.

SYNTEZA

W latach 2012-2015 (I półrocze) działalność inspekcyjna Transportowego Dozoru Technicznego (TDT) nie w pełni zapewniała bezpieczną eksploatację urządzeń technicznych w przestrzeni publicznej. W ocenie NIK Transportowy Dozór Techniczny prawidłowo realizował zadania dozorowe dla urządzeń zgłoszonych do badań przez użytkowników. Nie wykazywał natomiast inicjatywy w wykonywaniu dozoru nad pozostałymi urządzeniami znajdującymi się w ewidencji eksploatowanych urządzeń technicznych. Niewłaściwie realizowane były również niektóre zadania dotyczące drogowego przewozu towarów niebezpiecznych.

Zgodnie z ustawą o dozorze technicznym użytkownik urządzenia jest odpowiedzialny za jakość i stan urządzenia wpływającego na bezpieczną jego pracę. Jak wykazały wyniki kontroli, obowiązek ten był realizowany w ograniczonym zakresie, TDT natomiast nie monitorował ważności decyzji zezwalających na eksploatację urządzeń zarejestrowanych w prowadzonej ewidencji. W tej sytuacji część urządzeń pozostających poza dozorem mogła być nielegalnie użytkowana i mogła stwarzać realne zagrożenie bezpieczeństwa w przestrzeni publicznej.

W kontrolowanym okresie ponad 37 tys. (według stanu na dzień 30 czerwca 2015 r.) zaewidencjonowanych w TDT urządzeń nie posiadało ważnych badań technicznych i decyzji zezwalających na eksploatację. Urządzenia te stanowiły 14% wszystkich urządzeń ujętych w ewidencji i obejmowały m.in. osobowe i towarowe koleje linowe oraz wyciągi narciarskie, urządzenia zainstalowane na terenach kolejowych i w kolejowych pojazdach szynowych, cysterny wykorzystywane w ruchu kolejowym, drogowym i żegludze śródlądowej, urządzenia techniczne zainstalowane na terenach portowych oraz na statkach morskich i żeglugi śródlądowej. Ta grupa zawierała zarówno urządzenia wycofane z użytkowania jak również aktualnie eksploatowane. W toku kontroli ujawniono przypadki użytkowania urządzeń technicznych, mimo że ich badania techniczne utraciły już ważność. W próbie poddanej badaniom doraźnym kontrolnym, 17% urządzeń użytkowanych było nielegalnie. Brak potwierdzenia spełniania przez te urządzenia wymaganych warunków technicznych stwarzał realne zagrożenie dla bezpieczeństwa obsługujących i korzystających, jak również innych przypadkowych osób.

Mimo występowania przypadków nielegalnej eksploatacji urządzeń technicznych TDT tylko w ograniczonym zakresie podejmował wspólne działania ze służbami i inspekcjami realizującymi zadania dotyczące bezpieczeństwa pracy urządzeń technicznych oraz bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych. Współpraca, podczas której możliwe byłoby optymalne wykorzystanie wiedzy i posiadanych przez współpracujące służby informacji, organizowana była sporadycznie. TDT nie wykorzystywał w pełni także informacji otrzymywanych od innych podmiotów, o użytkowaniu urządzeń technicznych z naruszeniem przepisów o dozorze technicznym.

NIK negatywnie ocenia nierealizowanie przez TDT obowiązku wydawania decyzji dotyczących cystern wykorzystywanych w drogowym przewozie towarów niebezpiecznych. Po badaniach doraźnych eksploatacyjnych oraz doraźnych poawaryjnych/powypadkowych TDT nie wydawał dla cystern wykorzystywanych w ruchu drogowym do przewozu towarów niebezpiecznych decyzji dopuszczających/niedopuszczających te urządzenia do eksploatacji. Działanie takie stanowiło naruszenie ustawy o dozorze technicznym. Stwarzało również możliwość użytkowania do drogowego przewozu towarów niebezpiecznych cystern, nieposiadających potwierdzenia spełniania wymaganych warunków technicznych i rodziło ryzyko uczestnictwa w ruchu drogowym pojazdów stwarzających niebezpieczeństwo.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli TDT był właściwie przygotowany do realizacji zadań. Posiadanego potencjału – w świetle powyższych ustaleń – TDT nie wykorzystywał jednak w pełni. NIK pozytywnie ocenia stan i strukturę zatrudnienia oraz

kwalifikacje służb wykonujących działalność inspekcyjną. Prowadząc samodzielną gospodarkę finansową, TDT zabezpieczał finansowanie ustawowych zadań, a z uzyskiwanych zysków odprowadzał 30% do budżetu państwa.

TDT prawidłowo realizował obowiązki dotyczące sprawdzania kwalifikacji wymaganych od osób obsługujących i konserwujących urządzenia techniczne. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła jednak uwagę, że według przyjętych w TDT procedur postępowania każda komisja samodzielnie decydowała o kryteriach uzyskania pozytywnego wyniku egzaminu.

Obowiązujące w TDT procedury postępowania w przypadku zbiegu zadań wykonywanych przez TDT na podstawie ustawy o dozorze technicznym oraz ustawy o systemie oceny zgodności, zabezpieczają transparentne rozgraniczenie pełnionych przez TDT funkcji jednostki inspekcyjnej i jednostki notyfikowanej. Tym samym Dyrektor TDT zrealizował wniosek pokontrolny, którego celem było wyeliminowanie sytuacji rodzącej ryzyko konfliktu interesów. Konflikt taki, w opinii NIK, został zidentyfikowany podczas innej kontroli – *Realizacja inwestycji dotyczących budowy terminalu do odbioru skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu*, przeprowadzanej również w TDT, Najwyższa Izba Kontroli wykazała, że TDT występował w stosunku do realizowanego przedsięwzięcia w podwójnej roli: jako jednostka notyfikowana, dokonująca oceny zgodności urządzeń z wymaganiami technicznymi oraz jako państwowa jednostka inspekcyjna, wykonująca zadania w zakresie ustawowego dozoru technicznego. W ocenie NIK, występowanie TDT w tej podwójnej roli rodziło sytuację konfliktu interesów.

WNIOSKI POKONTROLNE

W ocenie NIK dla poprawy bezpieczeństwa eksploatacji urządzeń technicznych niezbędne jest m.in. podjęcie działań polegających na:

- wprowadzeniu rozwiązań systemowych, które zapewniłyby bieżący dostęp wszystkich zainteresowanych służb, inspekcji i organów do aktualnych informacji dotyczących pojazdów do przewozu towarów niebezpiecznych, w tym informacji o wydanych decyzjach zezwalających na eksploatację i wstrzymujących eksploatację oraz świadectwach ADR;
- zapewnieniu sprawowania dozoru nad wszystkimi urządzeniami znajdującymi się w prowadzonej ewidencji. Działania te powinny umożliwić bieżące monitorowanie statusu urządzenia i skuteczne eliminowanie używania urządzeń, które nie posiadają ważnej decyzji zezwalającej na eksploatację;
- podjęciu współpracy ze służbami działającymi na rzecz bezpieczeństwa pracy i eksploatacji urządzeń technicznych oraz przewozu towarów niebezpiecznych, w tym ustalenie trybu i zasad przekazywania przez służby informacji o zagrożeniach związanych z użytkowaniem urządzeń technicznych.

DE LEGE FERENDA

NIK wskazała na potrzebę uregulowania:

- zasad dostępu TDT do raportów powypadkowych sporządzanych przez doradców do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych. Umożliwiałoby to dokonywanie przez Dyrektora TDT oceny przestrzegania przez doradcę przepisów dotyczących przewozu towarów niebezpiecznych. Negatywna ocena w tym zakresie stanowi podstawę do cofnięcia przez Dyrektora TDT świadectwa doradcy. W aktualnym stanie prawnym uczestnik przewozu towarów niebezpiecznych zobowiązany jest do przekazania raportu powypadkowego – w przypadku drogowego przewozu towarów niebezpiecznych – właściwemu dla miejsca wystąpienia zdarzenia wojewódzkiemu inspektorowi transportu drogowego. Obowiązek sporządzenia raportu powypadkowego jest zadaniem doradcy do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych. Informację o zdarzeniach wskazanych w raportach wojewódzki inspektor transportu drogowego zobowiązany jest niezwłocznie przekazać ministrowi właściwemu do spraw transportu. Jednocześnie, zgodnie art. 45 ust. 1 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych, Dyrektor TDT zobowiązany jest do cofnięcia świadectwa doradcy m.in. w przypadku, gdy doradca w sposób rażący naruszył przepisy dotyczące przewozu towarów niebezpiecznych. Jak wykazały wyniki kontroli, Dyrektor TDT nie posiadał pełnej wiedzy o zdarzeniach z udziałem dozorowanych urządzeń oraz wywiązywaniu się doradców z nałożonych na nich w tym zakresie obowiązków. W latach 2012-2014 uczestnicy przewozu złożyli do wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego 38 raportów powypadkowych. Jednocześnie wykonując – wynikający z przepisów ustawy o dozorze technicznym (art. 19) – obowiązek niezwłocznego powiadamiania właściwej jednostki dozoru technicznego o każdym niebezpiecznym uszkodzeniu lub nieszczęśliwym wypadku związanym z eksploatacją urządzenia, użytkownicy urządzeń powiadomili TDT tylko w 11 przypadkach. Zdaniem NIK niezbędne jest przekazywanie raportów powypadkowych do wiadomości TDT. Osiągnięcie tego celu możliwe jest np. poprzez np. nowelizację art. 17 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych i zobowiązanie uczestnika przewozu do przekazywania również do wiadomości dyrektora TDT raportów powypadkowych składanych wojewódzkiemu inspektorowi transportu drogowego;

- określenie trybu i zasad nadzoru nad realizacją szkoleń na podstawie uzgodnionych programów. Realizując obowiązek ustalony w art. 44 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 37 pkt 14 ustawy o dozorze technicznym, TDT uzgadniał programy szkolenia osób obsługujących i konserwujących urządzenia techniczne. Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że TDT nie był uprawniony do weryfikowania prowadzonych szkoleń w zakresie ich zgodności z zatwierdzonymi programami.

Wnioski nie zostały zrealizowane.

Budowa Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej

Delegatura w Łodzi

P/15/089

CEL OGÓLNY

Ocena realizacji założonych celów przedsięwzięcia budowy systemu Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej pod względem jakościowym, kosztowym, terminowym i w zakładanym zakresie.

ZAKRES PODMIOTOWY

Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, spółka Łódzka Kolej Aglomeracyjna Sp. z o.o., PKP PLK SA.

PROBLEM

W celu poprawy dostępności komunikacyjnej obszaru metropolitalnego Łodzi i zaspokojenia potrzeb transportowych jego mieszkańców, uruchomiona została łódzka kolej aglomeracyjna. Jest to inwestycja samorządu województwa łódzkiego, który – do wykonywania zadań własnych województwa z zakresu gospodarki komunalnej o charakterze użyteczności publicznej – powołał spółkę celową „Łódzka Kolej Aglomeracyjna Sp. z o.o.". Zakup nowego taboru, budowa zaplecza technicznego oraz budowa i modernizacja przystanków i stacji kolejowych na terenie Łodzi i okolic, to część – etap I – większego projektu, jakim jest budowa systemu Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej.

Opracowane na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego analizy kolejowych przewozów regionalnych w województwie łódzkim wskazywały na potrzebę modernizacji i rozbudowy sieci połączeń kolejowych, poprzez stworzenie nowoczesnej i wydajnej infrastruktury kolejowej, stworzenie efektywnych systemów przewozowych, zwiększenie dostępności transportu szynowego oraz zapewnienie bezpieczeństwa w transporcie. Wskazano w nich, że pociągi elektryczne wykorzystywane przez dotychczasowych przewoźników w regionie łódzkim należą do najstarszych w Polsce – wyprodukowanych w latach 1975-1985, co oznacza, że w 2020 r. znajdą się poza standardowym okresem eksploatacji technicznej.

W dokumentach tych zawarto rekomendacje dokonania do 2020 r. całkowitej wymiany taboru dla obsługi woj. łódzkiego oraz powołania spółki samorządowej – pełniącej rolę dysponenta taboru – która będzie realizowała kolejowe przewozy aglomeracyjne, zapewniające efektywną organizację pasażerskiego ruchu kolejowego w regionie łódzkim oraz jego prawidłowe funkcjonowanie. W kontekście tych założeń powstał projekt budowy systemu Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej, powiązanego z systemem regionalnym w granicach woj. łódzkiego, ponadregionalnym oraz tramwajem miejskim.

SYNTEZA

Zakończony w grudniu 2015 r. I etap budowy systemu Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej poprawił stan skomunikowania i jakości przewozów w regionie aglomeracji łódzkiej. W ramach projektu dla aglomeracji łódzkiej zakupiono 20 nowoczesnych pociągów, wzniesiono także zaplecze techniczne do obsługi tego taboru. W zakładanych terminach wybudowano i przebudowano łącznie 17 stacji i przystanków kolejowych. W ramach projektu ŁKA zrewitalizowano także 12 km odcinek linii kolejowej na trasie Łódź Widzew-Zgierz. Pierwszy etap budowy Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej pochłonął ok. 531 mln zł, z czego 72% to wartość zakupionego taboru kolejowego. Przyznane środki finansowe na realizację zadań kontrolowane podmioty wydatkowały zgodnie z przeznaczeniem. W 2015 r. ŁKA przewiozła ok. 1,6 mln pasażerów.

Z ustaleń kontroli wynika, że nie w pełni jednak poprawiła się jakość usług związanych z przewozem pasażerskim w regionie łódzkim. Niektóre inwestycje realizowane w ramach budowy systemu Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej polegały jedynie na odtworzeniu istniejącej już infrastruktury kolejowej i nie uwzględniano w nich nowych tzw. prac „okołokolejowych", np. przystanków komunikacji miejskiej w bezpośrednim sąsiedztwie dworców, czy parkingów samochodowych dla pasażerów kolei, którzy chcieliby skorzystać z transportu łączonego. W ocenie NIK wciąż na oczekiwanym poziomie nie

funkcjonują Wspólny Bilet Aglomeracyjny oraz węzły przesiadkowe. Poprawy wymaga także częstotliwość kursowania pociągów, która nie odpowiada jeszcze potrzebom podróżnych i wymaga zwielokrotnienia.

Wprawdzie prace wynikające z zawartych kontraktów realizowano w pełnym wymiarze rzeczowym, jednak niektórych budowanych i przebudowywanych stacji i przystanków kolejowych nie wyposażono w istotne elementy zwiększające komfort i bezpieczeństwo podróżnych. Na wielu obiektach nie zainstalowano tablic ani megafonów informujących o przyjazdach, odjazdach i opóźnieniach pociągów. Nie zapewniono monitoringu wizyjnego i/lub ochrony fizycznej obszarów przystanków kolejowych, często zlokalizowanych w miejscach odosobnionych.

Kontrola wykazała brak długookresowej stabilności finansowania zarówno inwestycji rozwojowych, jak i bieżącego funkcjonowania przewozów. Mechanizm finansowania ŁKA polegający na przekazywaniu przez Marszałka Województwa Łódzkiego na rzecz spółki kwot rekompensujących różnice pomiędzy poniesionymi przez spółkę kosztami a uzyskanymi przychodami spowodował, że w pierwszym okresie działalności przewozowej, tj. od czerwca 2014 r. osiągnęła ona stratę w wysokości 6527 tys. zł, na powstanie której wpływ miała nie w pełni wypłacona rekompensata w wysokości ponad 4,5 mln zł. Zastosowany system wzajemnych rozliczeń miesięcznych, oparty na wielkościach planowanych, a nie rzeczywistych przyczynił się do powstania różnic pomiędzy należnymi Spółce kwotami rekompensaty (10 121 172 zł), a przekazanymi środkami (5 584 677 zł). Wyniki kontroli wykazały, że kwota zaległej rekompensaty za 2014 r. nie została wypłacona na rzecz spółki do dnia 30 czerwca 2016 r., pomimo iż Marszałek Województwa Łódzkiego zobowiązał się do jej przekazania w tym terminie.

Marszałek Województwa Łódzkiego nie wypracował mechanizmów umożliwiających pełne i bieżące weryfikowanie rodzajów kosztów ponoszonych przez Łódzką Kolej Aglomeracyjną Sp. z o.o. w wyniku jej funkcjonowania. Szczegółowe informacje uzyskiwał dopiero na skutek rozliczenia rocznej rekompensaty w pierwszych miesiącach roku następnego. Marszałek Województwa Łódzkiego nie podejmował również działań w kierunku wyegzekwowania od spółki miesięcznych informacji na temat wykonanych przez nią usług. Nadzór marszałka nad finansowaniem bieżących zadań ŁKA był ograniczony. W opinii NIK ciężar finansowy związany z zapewnieniem rozwoju i funkcjonowania oraz długoterminowego finansowania tego systemu przewozów, niesie ryzyko dla spójności i efektywności wdrażania idei Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej, szczególnie pod względem liczby i częstotliwości kursowania pociągów.

NIK uznaje za niezbędne wypracowanie wspólnych działań polegających na wspieraniu integracji aglomeracyjnych przewozów kolejowych z innymi systemami transportu (tworzenie węzłów intermodalnych) oraz integracji biletowej w ramach Wspólnego Biletu Aglomeracyjnego, a także działań mających na celu poprawę dostępności do miast regionu łódzkiego. Tylko wspólne i kompleksowe działania przyczynią się do efektywnego wykorzystania aglomeracyjnych przewozów kolejowych.

WNIOSKI POKONTROLNE

Do Marszałka Województwa Łódzkiego o podjęcie działań polegających na:
- monitorowaniu procesu skomunikowania przystanków kolejowych na trasie Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej z innymi środkami transportu oraz zapewnienia udogodnień dla osób niepełnosprawnych;
- koordynacji przewozów pasażerskich, w tym badaniu wykorzystania połączeń ŁKA z transportem publicznym;
- przekazywaniu Spółce, zgodnie z warunkami umownymi, należnych kwot rekompensat, finansujących różnice pomiędzy poniesionymi kosztami a uzyskanymi przychodami z tytułu realizacji usług przewozowych;
- zapewnieniu bieżącego gromadzenia danych o uzyskanych przychodach i poniesionych kosztach organizacji publicznych przewozów kolejowych;
- podjęciu systemowych działań nadzorczych wobec spółki Łódzka Kolej Aglomeracyjna Sp. z o.o. w zakresie zasadności wydatkowania środków finansowych w ramach jej działalności usługowej, celem zmniejszenia ryzyka powstania nieuzasadnionych kosztów.

Do Prezesa spółki Łódzka Kolej Aglomeracyjna Sp. z o.o. m.in. o podjęcie:
- działań systemowych, w celu określenia, czy działalność Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej przyczyniła się do zwiększenia efektywności całego systemu transportu publicznego w województwie łódzkim;
- działań, zmierzających do wzrostu częstotliwości kursowania składów kolejowych w danej relacji, uwzględniając liczbę przewiezionych podróżnych przy założeniu, że ŁKA ma spełniać rolę również kolei miejskiej.

Do Prezesa PKP Polskie Linie Kolejowe SA o podjęcie działań, mających na celu zapewnienie właściwego dostępu do usług przewozowych podróżującym Łódzką Koleją Aglomeracyjną, w tym dla osób niepełnosprawnych.

Wypracowanie przez ww. podmioty wspólnych działań polegających na wspieraniu integracji aglomeracyjnych przewozów kolejowych z innymi systemami transportu (tworzenie węzłów intermodalnych) oraz integracji biletowej w ramach Wspólnego Biletu Aglomeracyjnego, a także działań mających na celu poprawę dostępności do miast regionu łódzkiego.

Przeciwdziałanie niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych

Delegatura w Poznaniu

P/15/094

CEL OGÓLNY

Ocena działań administracji rządowej (Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad i jej oddziałów) oraz samorządowej (gmin, powiatów, województw) w zakresie prowadzenia skutecznej naprawy dróg lokalnych niszczonych w trakcie realizacji odcinków autostrad i dróg ekspresowych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Skontrolowanych zostało 14 gminnych, 12 powiatowych i sześciu wojewódzkich zarządców dróg (zastosowano dobór celowy zarządców uwzględniający realizację inwestycji na drogach krajowych w latach 2012-2014 r.) oraz Centrala GDDKiA i sześć oddziałów GDDKiA (łącznie 39 jednostek). Ponadto na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zasięgnięto informacji w komendach powiatowych Policji, a także oddziałach Inspekcji Transportu Drogowego.

PROBLEM

W ostatnich latach intensywnej budowie sieci dróg krajowych, często towarzyszy zjawisko niszczenia okolicznych dróg lokalnych (samorządowych). Zarówno odcinki dróg lokalnych, jak i mosty oraz wiadukty (tzw. obiekty inżynierskie) eksploatowane przy budowie ulegają przyspieszonej degradacji, co skutkuje koniecznością ich przebudowy i zasadniczych napraw, przed upływem zakładanego pierwotnie okresu ich użytkowania. Wykorzystywane do transportu w trakcie budowy autostrad i dróg ekspresowych odcinki dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych, często nie posiadały odpowiednich parametrów technicznych, które pozwoliłyby na przyjęcie takiego ruchu, bez szkody dla ich stanu technicznego (niedostateczna nośność mostów i wiaduktów, nawierzchni i podbudowy dróg, szerokości korpusu drogowego i linii rozgraniczających).

Podstawowym zadaniem zarządców dróg jest przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników (art. 20 pkt 12 ustawy o drogach publicznych). Zarządcy dróg samorządowych podejmują różne rodzaje współpracy z wykonawcami i inwestorami prac (związanych z budową autostrad i dróg ekspresowych) w zakresie zabezpieczenia istniejącego stanu technicznego zarządzanej sieci dróg i obiektów inżynierskich.

Drogi publiczne w Polsce są – w zdecydowanej większości (tj. 95,3% łącznej ich długości) – zarządzane i finansowane przez jednostki samorządu terytorialnego (wojewódzkie, powiatowe i gminne).

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad zarządza siecią około 17,5 tys. km dróg, w tym 3025,9 km dróg szybkiego ruchu, z tego 1553,2 km autostrad i 1472,7 km dróg ekspresowych. W latach 2007-2013 powstało ponad 1800 km dróg szybkiego ruchu. W 2014 roku dla użytkowników dróg zostało udostępnionych 327,8 km dróg szybkiego ruchu (w tym: 61,6 km autostrad, 225,75 km dróg ekspresowych i 40,4 km dróg krajowych). W realizacji jest 599 km dróg. Łącznie od 2013 r., ogłoszone zostały postępowania przetargowe na 97 odcinków o łącznej długości 1317,8 km.

SYNTEZA

Działania podejmowane przez samorządowych zarządców dróg, mające na celu ochronę zarządzanych dróg lokalnych (gminnych, powiatowych, wojewódzkich) były często nieskuteczne, a przy ich realizacji wystąpiły nieprawidłowości. Pozytywnie oceniono działania samorządów w zakresie zawierania porozumień z wykonawcami robót, służące ochronie dróg lokalnych, a także egzekwowanie napraw dróg użytkowanych przy budowie odcinków autostrad i dróg ekspresowych. Większość zarządców dróg samorządowych na bieżąco monitorowała stan techniczny odcinków dróg eksploatowanych przy tych budowach oraz zgłaszała stwierdzone przypadki zniszczeń i uszkodzeń wykonawcom, którzy zazwyczaj reagowali na nie, co ułatwiało zachowanie przejezdności dróg. Rządowa administracja drogowa była przygotowana do przeciwdziałania procesowi niszczenia dróg samorządowych przez wykonawców, jednak wprowadzone w tym zakresie uregulowania nie były należycie przestrzegane.

Centrala GDDKiA opracowała i wdrożyła zasady ustalania oraz naprawy uszkodzeń dróg samorządowych w trakcie budowy odcinków autostrad i dróg ekspresowych. Ustalenia kontroli oraz treści skarg i wniosków kierowanych do GDDKiA oraz jej oddziałów wskazują m.in. na: słabą pozycję zarządców dróg samorządowych w kwestii dochodzenia roszczeń z tytułu uszkodzeń dróg lokalnych, oczekiwanie pomocy dla jst ze strony jednostek GDDKiA w zawieraniu takich porozumień, a niekiedy na lekceważący stosunek inwestorów i wykonawców do zarządców dróg samorządowych i społeczności lokalnych. W kontraktach zawartych pomiędzy oddziałami GDDKiA a wykonawcami robót drogowych w sposób jednoznaczny wskazywano wykonawców jako zobowiązanych do zawarcia porozumień z zarządcami dróg lokalnych, w celu uzyskania zgody na korzystanie z odcinków dróg przy realizacji inwestycji drogowych.

Spośród 81 inwestycji, których roboty budowlane zakończyły się w okresie objętym kontrolą NIK, przy realizacji dwóch kontraktów stwierdzono przypadki wstrzymania płatności wykonawcom w związku z niewywiązywaniem się z obowiązku naprawy uszkodzeń na drogach lokalnych. GDDKiA nie zawsze sprawdzała, czy wykonawcy zawierali porozumienia z zarządcami dróg samorządowych, o których mowa we wskazanych wyżej zasadach, a także prawidłowości ich realizacji.

O sposobie i terminie porozumienia się z zarządcami dróg lokalnych decydowali wykonawcy robót budowlanych. Często podpisanie porozumień poprzedzane było, na wniosek zainteresowanych samorządów, zwiększoną częstotliwością policyjnych kontroli drogowych. Wykonawcy przed rozpoczęciem robót budowlanych, zobowiązani byli do inwentaryzacji dróg dojazdowych wykorzystywanych do przewozu materiałów budowlanych i sprzętu, dokumentując ich stan techniczny. Z ustaleń kontroli wynika, że sporządzali oni oceny stanu technicznego nawierzchni dróg wg różnych systemów pomiarowych.

Zastrzeżenia NIK budziło zabezpieczenie budów oraz zapewnienie bezpieczeństwa użytkownikom dróg lokalnych w czasie przerw w robotach budowlanych na autostradach lub drogach ekspresowych spowodowanych odstąpieniem oddziałów GDDKiA od umów z wykonawcami lub wskutek ich upadłości. Niezbędne naprawy uszkodzonych odcinków dróg prowadzili zarządcy dróg samorządowych z własnych środków, mimo uruchomienia procedur prawnych w zakresie zgłaszania wykonawcom roszczeń o przedmiotowe naprawy.

Współpraca pomiędzy oddziałami GDDKiA a zarządcami dróg samorządowych przebiegała niejednolicie w zakresie minimalizacji negatywnych skutków wykorzystania tych dróg podczas budowy odcinków autostrad i dróg ekspresowych.

Stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości dotyczyły w szczególności naruszania obowiązujących uregulowań kontraktowych w zakresie ustalania zniszczeń i naprawy dróg samorządowych przez wykonawców autostrad i dróg ekspresowych. Kontrola wykazała brak współdziałania niektórych oddziałów GDDKiA z zarządcami dróg lokalnych w zakresie minimalizacji negatywnych skutków wykorzystania tych dróg w procesie realizacji inwestycji drogowych. Zarządcy dróg nie prowadzili lub prowadzili nieprawidłowo dokumentację obrazującą stan własnej sieci drogowej, m.in. aktualnej ewidencji dróg, książek drogi, dzienników objazdu i protokołów z przeglądów stanu technicznego dróg.

WNIOSKI POKONTROLNE

- Do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad NIK skierowała wniosek o zwiększenie nadzoru nad realizacją kontraktów w zakresie ochrony dróg samorządowych przy realizacji autostrad i dróg ekspresowych.
- Do Głównego Inspektora Transportu Drogowego i Komendanta Głównego Policji NIK wnioskowała o wzmożenie kontroli dróg lokalnych (intensywnie wykorzystywanych przez wykonawców autostrad i dróg ekspresowych), w zakresie eliminowania z ruchu drogowego przeciążonych pojazdów transportowych oraz nieposiadających odpowiednich zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych.
- Wnioski pokontrolne skierowane do właścicieli infrastruktury dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich dotyczyły:
  - zwiększenia nadzoru nad sporządzaniem planów sieci drogowej,
  - prowadzenia aktualnej ewidencji dróg,
  - przeprowadzania i dokumentowania przeglądów ich stanu technicznego.

Do wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego i powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego NIK wnioskowała głównie o zwiększenie częstotliwości kontroli w jednostkach zarządzających samorządowymi drogami publicznymi w zakresie realizacji wynikających z ustawy – Prawo budowlane obowiązków dotyczących utrzymania dróg i obiektów inżynierskich w pasie drogowym.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

W wyniku kontroli, NIK skierowała do Prokuratury Rejonowej w Wieluniu zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 91 ust. 1 pkt 2 prawa budowlanego.

Wykorzystanie potencjału Portu Lotniczego Rzeszów-Jasionka

Delegatura w Rzeszowie

P/15/098

CEL OGÓLNY

Ocena efektywności nakładów poniesionych na infrastrukturę Portu Lotniczego „Rzeszów-Jasionka" Spółka z o.o. – czy przyczyniają się do pełnego wykorzystania jego potencjału oraz realizacji celów określonych w Strategii Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2020.

ZAKRES PODMIOTOWY

Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze", Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, Port Lotniczy „Rzeszów-Jasionka" Sp. z. o.o.

PROBLEM

W rozbudowę Portu Lotniczego Rzeszów-Jasionka Sp. z o.o. – spółki województwa podkarpackiego i Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze" – należącego do Transeuropejskiej Sieci Transportowej, w ostatnich kilku latach zainwestowano ponad 400 mln zł, w większości – środków z programów pomocowych UE. Strategia Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2020 zakłada integrację tego lotniska z głównymi węzłami kolejowymi i drogowymi regionu wskazując, że ma on szansę stać się głównym lotniskiem w przewozach towarowych, łączących USA z Europą Środkowo-Wschodnią.

Jednocześnie zatwierdzony został w 2015 r. przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju Plan Generalny Portu Lotniczego Rzeszów-Jasionka na lata 2012-2033, będący programem jego rozwoju. Zawiera on m.in. informacje dotyczące planowanego natężenia ruchu lotniczego w tym porcie, przepustowości oraz koncepcji jego rozwoju przestrzennego w szczególności dróg startowych, dróg kołowania, płyt postojowych i terminali.

Jednym z warunków rozwoju portu jest właśnie jego pełne skomunikowanie z innymi formami transportu (kolej, transport drogowy), co wzmocni szanse rozwojowe peryferyjnych regionów województwa, na terenie którego koncentruje się ok. 90% krajowej produkcji przemysłu lotniczego.

SYNTEZA

W ocenie NIK, inwestycje, ukończone w badanym okresie, zwiększyły przepustowość Portu Lotniczego Rzeszów oraz poprawiły system bezpieczeństwa i komfort obsługi podróżnych.

spółka w skład której wchodzą Województwo Podkarpackie i Państwowe Przedsiębiorstwo „Porty Lotnicze" zrealizowała 11, spośród 12 zadań inwestycyjnych, zaplanowanych na lata 2012-2015, dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej, osiągając w dziewięciu z nich wszystkie zakładane wskaźniki rezultatów. W latach objętych kontrolą sukcesywnie zwiększała się liczba obsłużonych pasażerów oraz – od 2014 r. – znacznie wzrastała ilość odprawionych towarów „cargo". Proces przyrostu liczby obsługiwanych podróżnych powinien jednak ulec przyśpieszeniu, gdyż przepustowość lotniska w 2015 r. wykorzystywana była niespełna w połowie (w 46%). Biorąc pod uwagę opinie ekspertów, że liczba pasażerów, od której port staje się rentowny to około 1 mln rocznie, w interesie spółki powinno być osiągnięcie tej granicy jak najszybciej. W ocenie NIK przy zachowaniu dotychczasowego tempa wzrostu istnieje ryzyko, że Port Lotniczy może osiągnąć liczbę 1 mln odprawionych pasażerów później niż w 2021 r. jak to prognozowano w Planie Generalnym, tj. najwcześniej w 2022 r. lub nawet w 2025 r.

Pozytywnie oceniono działania obydwu wspólników w badanym zakresie, niemniej NIK stwierdziła, że różny był stopień ich zaangażowania finansowego i organizacyjnego na rzecz pełnego wykorzystywania potencjału lotniska. Samorząd województwa traktował port jako priorytetowy element służący rozwojowi regionu, natomiast dla PPL lotnisko było jednym z podmiotów, tworzących Grupę Kapitałową, a dokonywane inwestycje powinny przynosić korzyści przede wszystkim tej grupie.

NIK pozytywnie ocenia konsekwentne działania województwa na rzecz rozwoju Portu Lotniczego Rzeszów. W latach 2012-2015, poza umownym podwyższeniem kapitału spółki, objęto dodatkowo udziały o wartości 18 mln zł, aby umożliwić jej częściowe sfinansowanie inwestycji, niezbędnych dla Lotniska. Podejmowało także szereg przedsięwzięć promocyjno-marketingowych na rzecz wykorzystania potencjału lotniska.

W ocenie NIK, zachodzi ryzyko, iż nie zostaną terminowo zrealizowane dwa przedsięwzięcia, zapisane w Strategii 2020, które służyć mają pełniejszemu wykorzystaniu potencjału lotniska. Obecny stan zaawansowania zadań: odgałęzienia linii

kolejowej L71 oraz bezpośredniego połączenia Portu Lotniczego Rzeszów z drogą ekspresową S19 i autostradą A4, wskazuje na zagrożenie ich realizacji w horyzoncie czasowym zakreślonym Strategią 2020. W przypadku odgałęzienia linii kolejowej, prace są w fazie wstępnej, a uzyskanie pozwolenia na budowę oraz opracowanie projektów budowlanych uwarunkowane jest otrzymaniem dofinansowania z Unii Europejskiej, co może nastąpić dopiero na przełomie lat 2016/2017. Połączenie Portu Lotniczego z drogą ekspresową S19 i autostradą A4 planowane jest na koniec 2018 r. i częściowo po 2020 r.

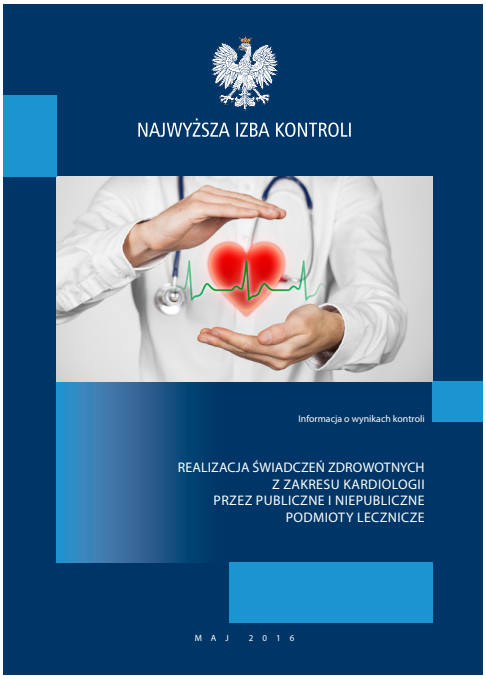
W ocenie NIK, przyśpieszenie tempa realizacji tych dwu przedsięwzięć umożliwi pełniejsze wykorzystanie potencjału Portu Lotniczego Rzeszów – zarówno w zakresie przewozów towarowych, jak i pasażerskich – co podniesie rangę portu. Rozbudowa układu drogowego oraz powiązanie lotniska z linią kolejową dodatkowo zwiększy zdolność przyciągania pasażerów i odwiedzających oraz atrakcyjność Portu Lotniczego Rzeszów.

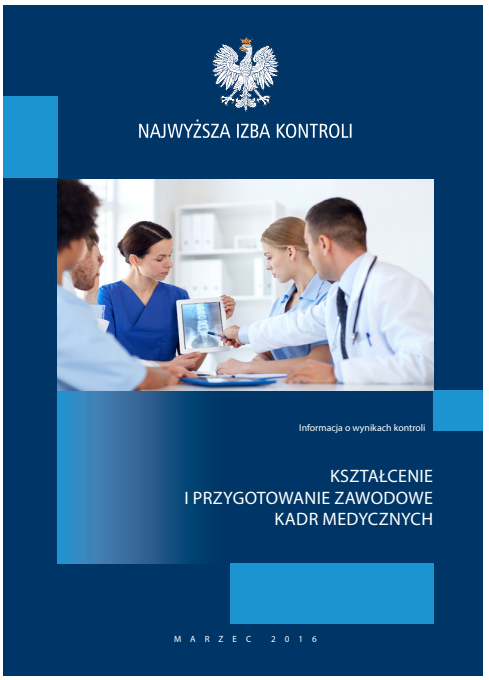
WNIOSKI POKONTROLNE

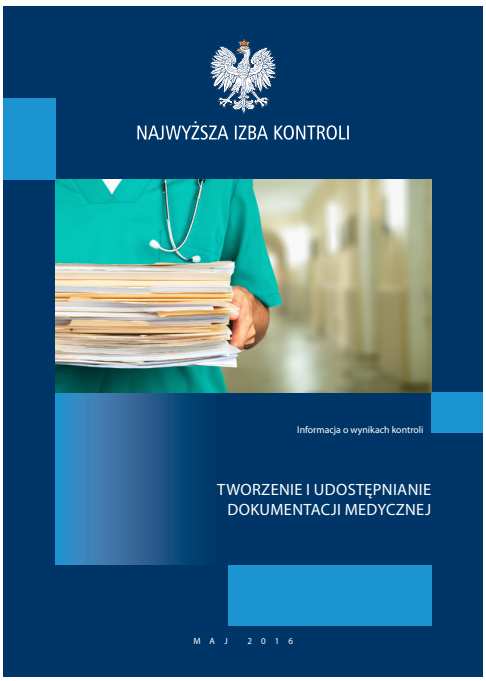
W wystąpieniu, skierowanym do Zarządu Spółki Port Lotniczy „Rzeszów-Jasionka" Spółka z o.o. w Jasionce, NIK wnioskowała o zapewnienie przekazywania do GUS danych statystycznych, zgodnych z prowadzoną ewidencją.

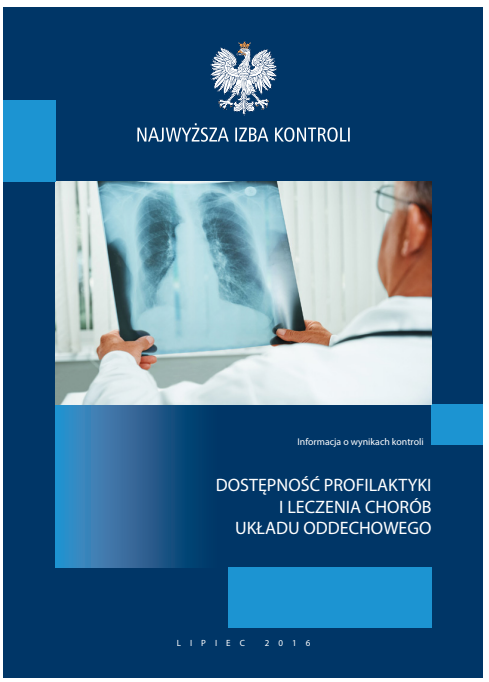
W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Marszałka Województwa Podkarpackiego NIK wskazała potrzebę przyspieszenia tempa realizacji przedsięwzięć, mających na celu skomunikowanie i integrację Portu Lotniczego z systemem transportu kolejowego poprzez budowę odgałęzienia linii kolejowej L71 oraz bezpośredniego połączenia Portu z drogą ekspresową S19 i autostradą A4, co pozwoli na pełniejsze wykorzystanie potencjału Portu Lotniczego, zwiększonego dzięki zrealizowanym inwestycjom – zarówno w zakresie przewozów towarowych, jak i pasażerskich – a tym samym poprawi dostępność komunikacyjną oraz wzmocni szanse rozwojowe regionu.

Zdrowie


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
REALIZACJA ŚWIADCZEŃ ZDROWOTNYCH
Z ZAKRESU KARDIOLOGII
PRZEZ PUBLICZNE I NIEPUBLICZNE
PODMIOTY LECZNICZE
MAJ 2016


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
KSZTAŁCENIE
I PRZYGOTOWANIE ZAWODOWE
KADR MEDYCZNYCH
MARZEC 2016

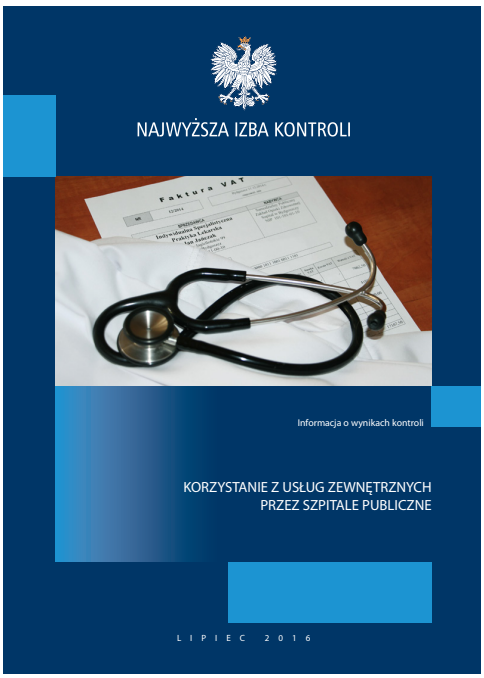

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
TWORZENIE I UDOSTĘPNIANIE
DOKUMENTACJI MEDYCZNEJ
MAJ 2016


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
DOSTĘPNOŚĆ PROFILAKTYKI
I LECZENIA CHORÓB
UKŁADU ODDECHOWEGO
LIPIEC 2016

Zdrowie

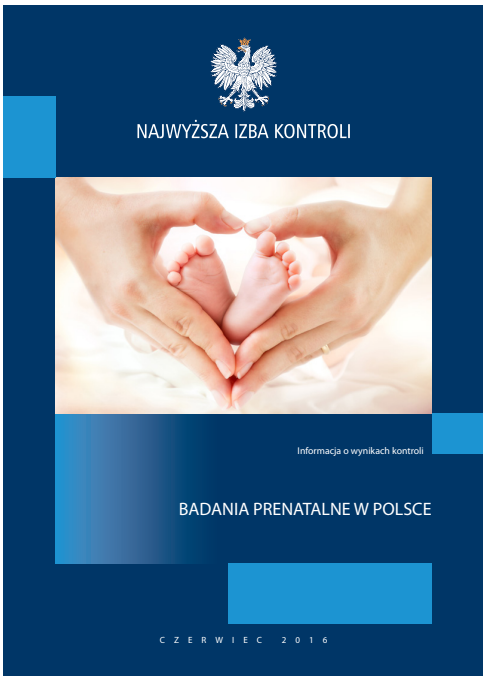
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
REALIZACJA
PROGRAMÓW POLITYKI ZDROWOTNEJ
PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
WRZESIEŃ 2016

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
OPIEKA OKOŁOPORODOWA
NA ODDZIAŁACH POŁOŻNICZYCH
LIPIEC 2016


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Faktura VAT
Informacja o wynikach kontroli
KORZYSTANIE Z USŁUG ZEWNĘTRZNYCH
PRZEZ SZPITALE PUBLICZNE
LIPIEC 2016

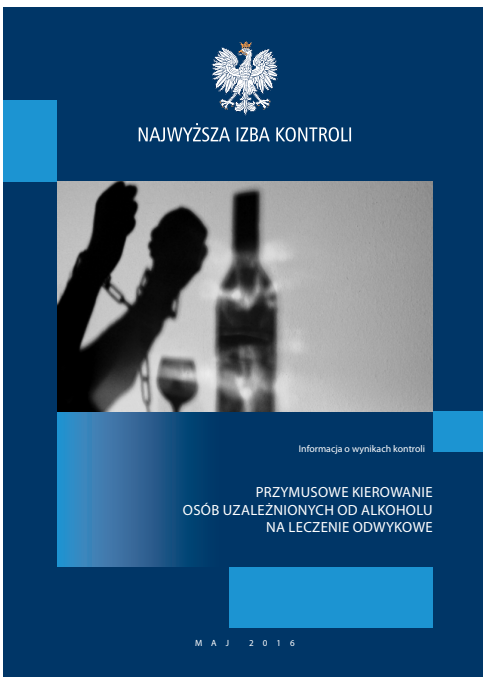
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
PRZYGOTOWANIE SZPITALI
DO LECZENIA PACJENTÓW
Z UDAREM MÓZGU
WRZESIEŃ 2016

Zdrowie


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
BADANIA PRENATALNE W POLSCE
CZERWIEC 2016

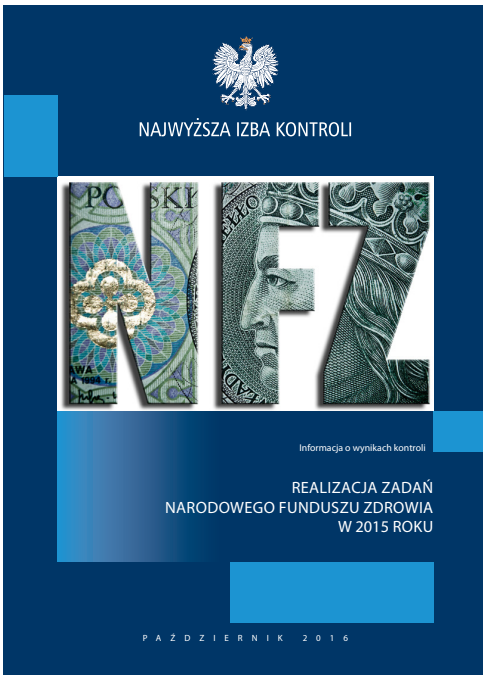
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
SYSTEM SZCZEPIEŃ OCHRONNYCH DZIECI
MARZEC 2016

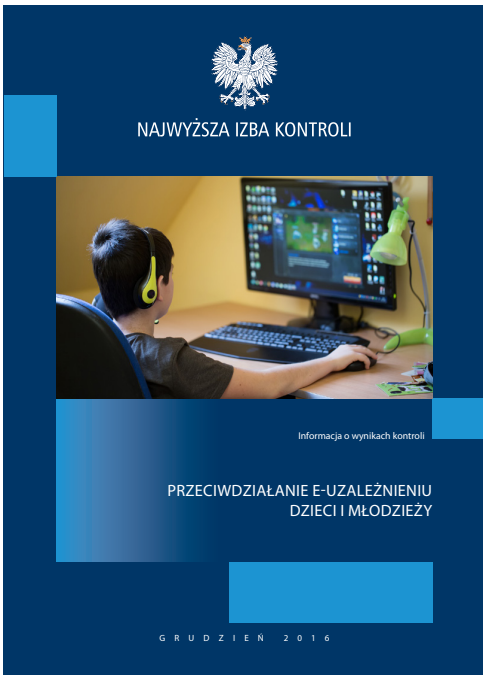
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
RESTRUKTURYZACJA WYBRANYCH
SAMODZIELNYCH PUBLICZNYCH ZAKŁADÓW
OPIEKI ZDROWOTNEJ KORZYSTAJĄCYCH
Z POMOCY ZE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH
LIPIEC 2016

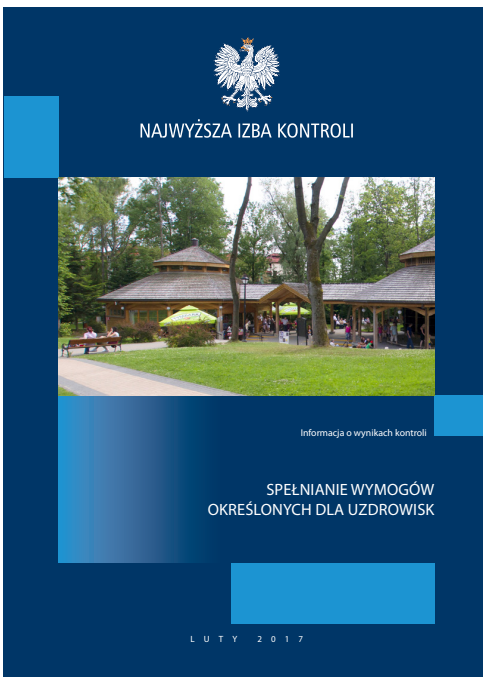

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
PRZYMUSOWE KIEROWANIE
OSÓB UZALEŻNIONYCH OD ALKOHOLU
NA LECZENIE ODWYKOWE
MAJ 2016

Zdrowie

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
WYKONYWANIE
PRZEZ PAŃSTWOWĄ INSPEKCJĘ FARMACEUTYCZNĄ ZADAŃ
OKREŚLONYCH W USTAWIE PRAWO FARMACEUTYCZNE
KWIECIEŃ 2016


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
NFZ
Informacja o wynikach kontroli
REALIZACJA ZADAŃ
NARODOWEGO FUNDUSZU ZDROWIA
W 2015 ROKU
PAŹDZIERNIK 2016


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
PRZECIWDZIAŁANIE E-UZALEŻNIENIU
DZIECI I MŁODZIEŻY
GRUDZIEŃ 2016


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Informacja o wynikach kontroli
SPEŁNIANIE WYMOGÓW
OKREŚLONYCH DLA UZDROWISK
LUTY 2017

14. Zdrowie

Ochrona zdrowia jest jednym z najistotniejszych zadań państwa, wyznaczonym treścią art. 68 Konstytucji RP – stąd w działalności Najwyższej Izby Kontroli problematyka związana z ochroną zdrowia i funkcjonowaniem systemu opieki zdrowotnej jest ważnym kierunkiem badań kontrolnych. O rosnącym znaczeniu kontroli w obszarze ochrony zdrowia realizowanych przez NIK świadczy m.in. fakt, iż spośród komisji sejmowych, najwięcej (13) propozycji tematów kontroli do planu pracy NIK na 2017 r. zgłosiła Komisja Zdrowia Sejmu RP. Sposób funkcjonowania systemu ochrony zdrowia jest niezwykle istotny dla całego społeczeństwa. Powszechne jest też w opinii publicznej przekonanie o wielu problemach w jego funkcjonowaniu, które pomaga identyfikować Najwyższa Izba Kontroli. NIK formułuje również wnioski, których realizacja mogłaby się przyczynić do poprawy sytuacji w tym obszarze.

W 2016 r. zatwierdzonych zostało 16 informacji z kontroli planowych realizowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli w obszarze związanym z ochroną zdrowia. Tematyka ta była również przedmiotem licznych kontroli doraźnych realizowanych w 2016 r.

NIK rokrocznie bada realizację zadań Narodowego Funduszu Zdrowia. Wyniki kontroli przeprowadzonej w 2016 r. odbiły się szerokim echem. Kontrola wykazała bowiem, że w 2015 r. dostęp pacjentów do świadczeń zdrowotnych w większości rodzajów oddziałów szpitalnych i poradni specjalistycznych nie poprawił się. Stało się tak pomimo zwiększenia wartości umów zawartych przez NFZ ze świadczeniodawcami oraz wprowadzenia nowych regulacji prawnych, mających na celu doprecyzowanie od 1 stycznia 2015 r. zasad prowadzenia list osób oczekujących na udzielenie świadczeń zdrowotnych oraz skrócenie czasu oczekiwania pacjentów na usługi medyczne.

W 2015 r., podobnie jak w latach poprzednich, pomiędzy oddziałami wojewódzkimi NFZ nadal występowały znaczące różnice w dostępie do świadczeń, na co NIK zwracała uwagę po kontrolach wykonania zadań Narodowego Funduszu Zdrowia już w latach 2011-2014. Było to spowodowane m.in. nierównomiernym rozmieszczeniem kadry i placówek medycznych na terenie kraju. Nie w pełni efektywnie wykorzystano również środki przeznaczone na pokrycie kosztów zakupu świadczeń. Świadczą o tym m.in. stwierdzone przez NIK przypadki refundacji leków na kwotę 6321,76 tys. zł, na podstawie 85,34 tysięcy recept, wystawionych przez zmarłych lekarzy oraz na rzecz zmarłych pacjentów. Już w 2014 r. Narodowy Fundusz Zdrowia szacował wartość nieprawidłowości w sprawozdaniach we wszystkich rodzajach świadczeń (tzw. „fraudów") na kwotę min. 650 000 tys. zł. Skuteczna weryfikacja danych sprawozdawczych, dzięki systemowi RUM II tworzonemu bez powodzenia od 2006 r., pozwoliłaby – w ocenie NIK – na pozyskanie dodatkowych środków i zakontraktowanie większej liczby świadczeń zdrowotnych, co z kolei przyczyniłoby się do skrócenia kolejek osób oczekujących. Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że problemy z dostępem pacjentów do świadczeń wystąpiły w sytuacji niepełnego wykorzystania potencjału większości ankietowanych świadczeniodawców, którzy mogliby udzielać większej liczby świadczeń zdrowotnych bez rozbudowy swojej bazy sprzętowej i zatrudniania dodatkowego personelu medycznego.

Coraz wyraźniej dostrzeganym problemem jest pojawiający się niedobór kadr medycznych, który w przyszłości może zagrażać sprawnemu funkcjonowaniu systemu ochrony zdrowia. Najwyższa Izba Kontroli również dostrzegła ten problem i przeprowadziła kontrolę kształcenia i przygotowania zawodowego kadr medycznych. Jej ustalenia wskazują że, system kształcenia i szkolenia zawodowego kadr medycznych nie zapewniał przygotowania wystarczającej liczby odpowiednio wykształconych specjalistów, stosownie do zmieniających się potrzeb zdrowotnych społeczeństwa. NIK zwróciła uwagę, że brak lekarzy niektórych specjalności staje się jedną z najistotniejszych systemowych przyczyn wydłużania się średniego czasu oczekiwania na świadczenia medyczne.

Minister Zdrowia nie opracował – w postaci sformalizowanego dokumentu – długookresowej strategii uwzględniającej potrzeby zdrowotne społeczeństwa, opartej na analizie trendów demograficznych i danych epidemiologicznych, która uzasadniałyby decyzje o liczbie kształconych lekarzy i przedstawicieli innych zawodów medycznych. Nie funkcjonował System Monitorowania Kształcenia Pracowników Medycznych, którego zadaniem, zgodnie z założeniami, miało być m.in. gromadzenie informacji pozwalających na określenie zapotrzebowania na miejsca szkoleniowe w określonych dziedzinach medycyny i farmacji oraz w dziedzinach mających zastosowanie w ochronie zdrowia, a także wspomaganie procesu zarządzania systemem kształcenia pracowników medycznych. Nie istniały mechanizmy pozwalające na oszacowanie skali emigracji personelu medycznego, co zmniejszało skuteczność działań podejmowanych przez Ministra Zdrowia w celu ograniczenia tego zjawiska. Ubytku specjalistów nie rekompensował zaś przyjazd personelu medycznego z innych krajów.

W toku kontroli tworzenia i udostępniania dokumentacji medycznej, NIK stwierdziła liczne przykłady nierzetelnego prowadzenia dokumentacji medycznej. Ustalenia te wskazywały na niską wśród personelu medycznego świadomość

znaczenia poprawnego jej prowadzenia. W ocenie NIK celowe jest zatem systematyczne egzekwowanie od personelu medycznego prawidłowego prowadzenia dokumentacji medycznej przez kierownictwo podmiotów leczniczych oraz podjęcie szerokich działań uświadamiających skutki nieprawidłowości w tym zakresie. Działania te powinny być realizowane nie tylko poprzez kierowników poszczególnych placówek, ale także samorząd zawodowy, konsultantów wojewódzkich i krajowych, a także Ministra Zdrowia.

Obowiązek prowadzenia całości dokumentacji wyłącznie w formie elektronicznej został wprawdzie przesunięty na dzień po 31 grudnia 2017 r., ale kontrola NIK pozwoliła zidentyfikować szereg istotnych przeszkód w jego efektywnym wdrażaniu w publicznych podmiotach leczniczych. Aktualne pozostają również zagrożenia dla procesu informatyzacji systemu ochrony zdrowia, na które NIK wskazała już na początku 2013 r., w informacji o wynikach kontroli informatyzacji szpitali (kontrola nr P/12/125). Proces wprowadzania elektronicznej dokumentacji medycznej, umożliwiającej funkcjonowanie Systemu Informacji Medycznej powinien być zatem monitorowany głównie przez Ministra Zdrowia oraz przez podmioty tworzące podmioty lecznicze.

Po kontroli realizacji zadań Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego, Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie nieosiągnięcie założonych celów i niezrealizowanie większości zadań zaplanowanych w NPOZP, zarówno przez administrację rządową, jak i samorządową. Nie doprowadzono do ograniczenia występowania zagrożeń dla zdrowia psychicznego, poprawy jakości życia osób z zaburzeniami psychicznymi i ich bliskich oraz lepszej dostępności świadczeń opieki zdrowotnej w latach 2011-2015.

Wyniki kontroli dostępności profilaktyki i leczenia chorób płuc wskazywały, że dostęp do profilaktyki, wczesnego diagnozowania i leczenia chorób układu oddechowego jest niewystarczający i ulega stopniowemu pogorszeniu. Świadczyły o tym wydłużające się kolejki oczekujących na świadczenia. Na dzień 30 czerwca 2015 r. na poradę specjalisty w dziedzinie chorób płuc oczekiwało ponad dwukrotnie więcej osób niż na koniec 2012 r., a w oddziałach chorób płuc i gruźlicy (dla dorosłych) liczba oczekujących wzrosła ponad czterokrotnie. Tymczasem rosną zagrożenia chorobami układu oddechowego wiążące się z rozwojem cywilizacyjnym, którego negatywnym następstwem jest postępujące zanieczyszczenie środowiska naturalnego, w którym żyjemy. Coraz więcej znajduje się w nim szkodliwych cząsteczek chemicznych i drobnoustrojów, które wraz z rozpowszechnionym nałogiem palenia tytoniu sprzyjają rozwojowi tego rodzaju chorób, stanowiących jedną z najczęstszych przyczyn zgonów mieszkańców Polski oraz istotną przyczynę niesprawności.

Kontrola opieki okołoporodowej na oddziałach położniczych objęła 24 publiczne zakłady opieki zdrowotnej w ośmiu województwach. W żadnym ze skontrolowanych oddziałów położniczych nie przestrzegano standardów opieki okołoporodowej, określonych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 20 września 2012 r. Występował w nich bowiem bardzo wysoki – przekraczający niekiedy nawet kilkukrotnie średnią w innych rozwiniętych krajach – odsetek interwencji medycznych podejmowanych podczas porodów, w tym wykonywanie u ponad 40% rodzących cięć cesarskich, chociaż zakładano ich ograniczenie do niezbędnego minimum. Co trzeciego noworodka dokarmiano mlekiem modyfikowanym, chociaż WHO i inne organizacje powszechnie uznają nadrzędność pokarmu matki w stosunku do sztucznych mieszanek. W 17 szpitalach kontrole wykazały zbyt długi czas nieprzerwanej pracy lekarzy (do 151 godzin), niewystarczająca, zagrażająca bezpieczeństwu pacjentek i dzieci, była też obsada anestezjologiczna.

Istotną z powodu narastających problemów i pojawiania się coraz to nowych zagrożeń była realizowana przez NIK kontrola *Przeciwdziałania e-uzależnieniu dzieci i młodzieży*. Badaniami kontrolnymi objęto Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii (KBdPN), 10 publicznych poradni psychologiczno--pedagogicznych i 10 szkół podstawowych albo gimnazjów z terenu województw: łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego, oraz 10 ośrodków profilaktyki/terapii uzależnień z terenu tych województw. NIK oceniła, że podejmowane przez skontrolowane instytucje działania mające na celu przeciwdziałanie e-uzależnieniu dzieci i młodzieży były przypadkowe i nie odpowiadały, w wystarczającym zakresie, na zagrożenia wynikające z rozwoju nowoczesnych technologii.

Minister Edukacji Narodowej oraz Minister Zdrowia nie opracowali wytycznych określających sposób postępowania w zakresie identyfikowania i diagnozowania zjawiska nadużywania przez dzieci i młodzież mediów elektronicznych oraz realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania e-uzależnieniu. Wytyczne takie nie zostały zawarte w przyjętych przez Radę Ministrów Narodowych Programach Zdrowia na lata 2007-2015 i 2016-2020. Brak standardów postępowania w zakresie e-uzależnienia, jak wykazały prowadzone w szkołach i poradniach psychologiczno-pedagogicznych kontrole, był istotną barierą w identyfikowaniu przez te placówki zagrożeń oraz przy udzielaniu pomocy dzieciom i rodzicom.

Kontrola spełniania wymogów określonych dla uzdrowisk wykazała, że posiadanie statusu uzdrowiska nie gwarantowało, że dany obszar spełniał i nadal spełnia wymogi wyznaczone dla uzdrowiska. Dotyczyło to również właściwości leczniczych

klimatu lub wykorzystywania surowców naturalnych. Brak odpowiedniej dbałości gmin o stan środowiska naturalnego może prowadzić do utraty statusu uzdrowiska, a w konsekwencji ograniczenia pacjentom dostępu do lecznictwa uzdrowiskowego.

Żadna z 11 miejscowości uzdrowiskowych (z 45 w Polsce posiadających status uzdrowiska) funkcjonujących na terenie dziewięciu skontrolowanych gmin, nie spełniała wszystkich pięciu wymogów określonych dla uzdrowisk. W 10 miejscowościach (Kamień Pomorski, Kołobrzeg, Krasnobród, Muszyna, Nałęczów, Połczyn-Zdrój, Rabka-Zdrój, Wapienne, Złockie i Żegiestów) przekroczono np. dopuszczalne normy hałasu. W dwóch uzdrowiskach nie wykorzystywano w lecznictwie uzdrowiskowym surowców naturalnych (borowiny), znajdujących się na ich obszarze. Podawane przez gminy oceny jakości powietrza nie odzwierciedlały rzeczywistego poziomu zanieczyszczeń. W żadnym ze skontrolowanych uzdrowisk nie prowadzono bowiem kompleksowych badań jakości powietrza, a badania przeprowadzano na obszarach powiatów i odnoszono do miejscowości uzdrowiskowych.

Natomiast wyniki kontroli korzystania z usług zewnętrznych przez szpitale publiczne wykazały, że korzystanie z zewnętrznych usług medycznych odbywało się w szpitalach powszechnie z naruszeniem prawa, głównie w toku wyboru wykonawców. Kontrola ujawniła także szereg działań nierzetelnych, niegospodarnych lub naruszających zasadę uczciwej konkurencji.

W toku kontroli realizacji programów polityki zdrowotnej przez jednostki samorządu terytorialnego NIK ustaliła, że wykonywanie przez te jednostki zadań z zakresu ochrony i promocji zdrowia, w ramach programów polityki zdrowotnej, ze względu na ograniczony zakres i skalę tych działań, nie przyczynia się w istotny sposób do poprawy zdrowia i jakości życia Polaków. Obok niewielkich nakładów finansowych, istotne znaczenie mają uwarunkowania prawne i organizacyjne realizacji samorządowego programu polityki zdrowotnej, które obniżają skuteczność podejmowanych działań. NIK wskazała m.in., iż w celu zwiększenia skuteczności realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego programów polityki zdrowotnej, a w konsekwencji poprawy zdrowia i jakości życia mieszkańców niezbędne jest stworzenie przez Ministerstwo Zdrowia we współpracy z NFZ, Agencją Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, środowiskiem eksperckim i samorządowym zbioru dobrych praktyk dotyczących samorządowych programów polityki zdrowotnej, wraz z wzorcowymi programami, których tematyka powinna odnosić się do najistotniejszych zidentyfikowanych problemów zdrowotnych Polaków.

Poniżej przedstawiamy ustalenia następujących kontroli:

1. *Realizacja świadczeń zdrowotnych z zakresu kardiologii przez publiczne i niepubliczne podmioty lecznicze (P/14/078/LKA)*
2. *Kształcenie i przygotowanie zawodowe kadr medycznych (P/15/060/KZD)*
3. *Tworzenie i udostępnianie dokumentacji medycznej (P/15/061/KZD)*
4. *Dostępność profilaktyki i leczenia chorób układu oddechowego (P/15/062/KZD)*
5. *Realizacja programów polityki zdrowotnej przez jednostki samorządu terytorialnego (P/15/063/KZD)*
6. *Opieka okołoporodowa na oddziałach położniczych (P/15/065/LBI)*
7. *Korzystanie z usług zewnętrznych przez szpitale publiczne (P/15/068/LBY)*
8. *Przygotowanie szpitali do leczenia pacjentów z udarem mózgu (P/15/072/LKA)*
9. *Badania prenatalne w Polsce (P/15/073/LKA)*
10. *System szczepień ochronnych dzieci (P/15/080/LKR)*
11. *Restrukturyzacja wybranych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej korzystających z pomocy ze środków publicznych (P/15/092/LOP)*
12. *Przymusowe kierowanie osób uzależnionych od alkoholu na leczenie odwykowe (P/15/095/LPO)*
13. *Wykonywanie przez Państwową Inspekcję Farmaceutyczną zadań określonych w ustawie – Prawo farmaceutyczne (P/15/109/LZG)*
14. *Profilaktyka wczesnego wykrywania raka piersi we Wrocławiu (I/16/001/LWR)*
15. *Postępowanie z odpadami medycznymi w podmiotach leczniczych województwa wielkopolskiego (I/16/010/LPO)*
16. *Realizacja zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w 2015 r. (P/16/053/KZD)*
17. *Przeciwdziałanie e-uzależnieniu dzieci i młodzieży (P/16/070/LKI)*
18. *Spełnianie wymogów określonych dla uzdrowisk (P/16/091/LSZ)*

Realizacja świadczeń zdrowotnych z zakresu kardiologii przez publiczne i niepubliczne podmioty lecznicze

Delegatura w Katowicach

P/14/078

CEL OGÓLNY

Dokonanie oceny sposobu realizacji świadczeń zdrowotnych z zakresu kardiologii inwazyjnej przez publiczne i niepubliczne podmioty lecznicze.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w 12 podmiotach leczniczych, w tym pięciu publicznych i siedmiu niepublicznych, zlokalizowanych na terenie czterech województw: łódzkiego, podkarpackiego, śląskiego i świętokrzyskiego oraz w trzech oddziałach wojewódzkich NFZ (wykaz jednostek skontrolowanych przedstawiono w załączniku nr 2).

PROBLEM

W okresie ostatnich dziesięciu lat w Polsce corocznie zwiększeniu ulegała kwota środków publicznych przeznaczana przez NFZ na finansowanie świadczeń kardiologicznych. Wydatki te w 2004 r. wynosiły ok. 1 mld zł, a w 2014 r. już ponad 3 mld zł. W okresie tym rósł także udział procentowy wartości umów z ww. zakresu w kwocie nakładów na leczenie szpitalne ogółem (z 8,3% w 2004 r. do 11,5% w 2014 r.). Odnotowano równocześnie wzrost wartości świadczeń interwencyjnych w leczeniu ostrego zespołu wieńcowego z 0,2 mld zł do 1,2 mld zł, a tym samym wzrost z 19% do 39% ich udziału w ogólnej wartości świadczeń z zakresu kardiologii.

Systematycznie, o ok. 10% rocznie, rosła w Polsce również liczba pracowni hemodynamiki i/lub elektrofizjologii, w których udzielane były ww. świadczenia. W 2010 r., gdy istniały 124 takie pracownie, krajowy konsultant w dziedzinie kardiologii prof. Grzegorz Opolski stwierdził, że dalsze zwiększanie liczby takich ośrodków może prowadzić do obniżenia standardów świadczonych w nich procedur. Mimo to w 2011 r. było ich już 137, w 2012 r. – 153, w 2013 r. – 160, a w 2014 r. – 167. Pracownie te często prowadzone były przez wyspecjalizowane niepubliczne podmioty lecznicze, które swoje oddziały kardiologiczne utworzyły na terenie publicznych szpitali wielospecjalistycznych, bądź przejęły takie oddziały od tych szpitali. W przeliczeniu na milion mieszkańców w 2014 r. w Polsce przypadały ponad cztery ośrodki kardiologii inwazyjnej, w sytuacji gdy wg wytycznych europejskich wystarczą dwie takie pracownie dyżurujące całą dobę.

SYNTEZA

Podmioty lecznicze zapewniały pacjentom dostęp do świadczeń kardiologii inwazyjnej finansowanych ze środków publicznych. We wszystkich skontrolowanych jednostkach świadczenia te przeważały liczbą i wartością nad świadczeniami o charakterze zachowawczym. Zjawisko to zaznaczało się szczególnie w podmiotach niepublicznych, a sprzyjała mu dysproporcja w relacji kosztów i przychodów poszczególnych procedur. Stawki (wyceny) ustalone przez NFZ powodowały, że w przypadku świadczeń kardiologii inwazyjnej realizacja większości procedur była dochodowa, a świadczenia kardiologii zachowawczej przynosiły straty.

Świadczeniodawcy zapewnili – z pewnymi zastrzeżeniami – odpowiednią jakość udzielanych świadczeń. Zapewniono w szczególności, by czas oczekiwania na interwencję zabiegową w przypadku pacjentów w ostrych stanach kardiologicznych nie przekroczył 60 minut, co było zgodne z wytycznymi wydanymi przez Europejskie Towarzystwo Kardiologiczne i istotnie zwiększało szansę powodzenia zastosowanego leczenia. Wskaźnik śmiertelności po zabiegach kardiologii inwazyjnej (po wykonanej angioplastyce) u świadczeniodawców objętych kontrolą zmniejszał się z roku na rok i był niższy od średniej wartości tego wskaźnika w Polsce.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły przypadków odstępstw od zawartych w ww. wytycznych zaleceń dotyczących czasu trwania hospitalizacji pacjentów, u których rozpoznano zawał serca typu STEMI i przeprowadzono leczenie inwazyjne, jak również wypisywaniu tych pacjentów do domu po czasie znacznie krótszym od zalecanego.

Skontrolowane podmioty w zróżnicowany sposób podchodziły do konieczności przeprowadzania badań markerów martwicy mięśnia sercowego na etapie potwierdzenia rozpoznania i oceny. Nie było jednolitego podejścia do kwestii wpływu zmian poziomów tych markerów na decyzje o wypisie pacjenta do domu. W odniesieniu do powyższego NIK wskazała, iż pomimo dynamicznego wzrostu liczby pracowni hemodynamicznych i nakładów na finansowanie świadczeń tam udzielanych, Minister Zdrowia nie ustalił standardów w dziedzinie kardiologii inwazyjnej, które pozwoliłyby na ujednolicenie praktyki przeprowadzania badań ww. markerów.

Podmioty prowadzące skontrolowane szpitale spełniały większość wynikających z przepisów wymogów dotyczących pomieszczeń i wyposażenia oddziału kardiologii, oddziału intensywnego nadzoru kardiologicznego i pracowni hemodynamiki. Jednostki te zatrudniały personel lekarski i pielęgniarski posiadający wymagane kwalifikacje, w liczbie umożliwiającej zapewnienie właściwej opieki przy realizacji świadczeń. We wszystkich dziesięciu objętych kontrolą bezpośrednią podmiotach leczniczych udzielających świadczeń kardiologicznych wystąpiły jednak nieprawidłowości, z których najistotniejsze dotyczyły organizacji udzielania świadczeń oraz organizacji izby przyjęć.

Skontrolowane oddziały wojewódzkie NFZ prowadząc postępowania w sprawie zawarcia umów o udzielanie świadczeń z zakresu kardiologii, zapewniły równe traktowanie ubiegających się o to podmiotów. Narodowy Fundusz Zdrowia przeprowadzał także kontrole tych świadczeniodawców, pomijając w nich jednak badanie jakości i zasadności udzielonych świadczeń kardiologii inwazyjnej, niezbędne dla minimalizacji ryzyka nieefektywnego wydatkowania środków przeznaczonych na ten cel.

DOBRE PRAKTYKI

Jako przykład dobrej praktyki należy uznać fakt, że kierownik podmiotu leczniczego posiadającego kilkanaście szpitali w całej Polsce (którego dwa szpitale zostały objęte kontrolą), po zakończeniu kontroli NIK wydał zarządzenie w sprawie zasad monitorowania oznaczeń biomarkerów w OZW. Nałożono w nim, na kierowników wszystkich przedsiębiorstw tego podmiotu leczniczego (poszczególnych szpitali), obowiązek przeprowadzenia wszystkim chorym z podejrzeniem OZW minimum dwukrotnego badania stężenia troponiny (wstępnego oraz kontrolnego po 12-24 godz.), a także określono częstotliwość wykonywania badań poziomu CK-MB w przypadku różnych typów pacjentów. Powyższe zarządzenie wydano w celu m.in. ujednolicenia standardów postępowania diagnostycznego oraz oceny ryzyka chorych we wszystkich oddziałach, a także w celu uwzględnienia uwag części konsultantów wojewódzkich.

WNIOSKI POKONTROLNE

W związku z ustaleniami kontroli NIK wnioskowała do:

- Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia o ustalenie zasad przeprowadzania kontroli w podmiotach leczniczych tak, by uwzględniały one jakość świadczeń, rozumianą jako zgodność z aktualną wiedzą medyczną oraz zasadność udzielanych świadczeń, rozumianą jako słuszność oraz trafność i celowość ich udzielania, co pozwoli na pełną ocenę efektywności wykorzystanych środków.
- Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji o urealnienie wycen świadczeń z zakresu kardiologii i zapewnienie regularnego monitorowania rynku usług medycznych w celu zachowania aktualności danych dot. kosztów składowych elementów tej wyceny pozwalającego na adekwatne reagowanie w sytuacji istotnych zmian tych kosztów.

DE LEGE FERENDA

W związku z ustaleniami niniejszej kontroli, NIK wnioskowała do Ministra Zdrowia o:

- jednoznaczne określenie, w drodze rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 26 czerwca 2012 r. sposobu spełniania przez podmioty lecznicze udzielające świadczeń w rodzaju leczenie szpitalne wymogu posiadania izby przyjęć;
- określenie, w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie art. 22 ust. 5 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej standardów postępowania medycznego dotyczących świadczeń zdrowotnych z zakresu kardiologii inwazyjnej.

Wnioski nie zostały zrealizowane.

Kształcenie i przygotowanie zawodowe kadr medycznych

Departament Zdrowia

P/15/060

CEL OGÓLNY

Ocena funkcjonowania systemu kształcenia i szkolenia zawodowego kadr medycznych w celu zapewnienia przygotowania odpowiedniej liczby specjalistów, stosownie do zmieniających się potrzeb zdrowotnych społeczeństwa.

ZAKRES PODMIOTOWY

Skontrolowano łącznie 15 podmiotów, tj.: Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, sześć uczelni medycznych oraz siedem urzędów wojewódzkich.

PROBLEM

Do istotnych czynników określających możliwość udzielania świadczeń zdrowotnych należą – poza zasobami lokalowymi i materialnymi – kadry medyczne.

Na podaż zasobów kadrowych wpływa dynamika zmian liczby osób posiadających prawo wykonywania zawodu medycznego, która jest wypadkową – z jednej strony – naturalnych ubytków, związanych z odchodzeniem roczników starszych czy też podejmowaniem pracy za granicą, a z drugiej strony – napływu nowych kadr, uwarunkowanego liczbą osób kończących kształcenie na kierunkach medycznych i obcokrajowców podejmujących pracę w naszym kraju.

Niedobór pracowników medycznych, ich niewystarczające umiejętności w stosunku do potrzeb zdrowotnych obywateli oraz nierównomierne rozmieszczenie terytorialne poszczególnych specjalistów w ochronie zdrowia są zjawiskami występującymi na całym świecie. Mamy z nimi do czynienia również w Polsce. System kształcenia przeddyplomowego i podyplomowego kadr medycznych powinien jednak zapewniać nie tylko zwiększenie liczby specjalistów, ale też sprzyjać podnoszeniu jakości kształcenia i – w efekcie – świadczonych usług zdrowotnych, które będą zaspokajać potrzeby społeczeństwa w tym zakresie.

System kształcenia kadr medycznych staje w obliczu różnorodnych wyzwań, takich jak niewystarczająca infrastruktura, niedostatki wykwalifikowanej kadry dydaktycznej, czy nieodpowiednie metody kształcenia. Uwarunkowania te wpływają na jakość kształcenia. To z kolei może przekładać się na wyniki egzaminów. W latach 2013-2015 odsetek lekarzy, którzy nie zdali egzaminu końcowego wynosił wśród absolwentów poszczególnych uczelni od 7,8% do 23,3%.

SYNTEZA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, system kształcenia i szkolenia zawodowego kadr medycznych nie zapewniał przygotowania wystarczającej liczby odpowiednio wykształconych specjalistów, stosownie do zmieniających się potrzeb zdrowotnych społeczeństwa. NIK zwróciła uwagę, że brak lekarzy niektórych specjalności staje się jedną z najistotniejszych systemowych przyczyn wydłużania się średniego czasu oczekiwania na świadczenia medyczne.

Z ustaleń kontroli wynika m.in., że Minister Zdrowia nie opracował – w postaci sformalizowanego dokumentu – długookresowej strategii uwzględniającej potrzeby zdrowotne społeczeństwa, opartej na analizie trendów demograficznych i danych epidemiologicznych, która uzasadniałyby decyzje o liczbie kształconych lekarzy i przedstawicieli innych zawodów medycznych.

Nie funkcjonował System Monitorowania Kształcenia Pracowników Medycznych, którego zadaniem, zgodnie z założeniami, miało być m.in. gromadzenie informacji pozwalających na określenie zapotrzebowania na miejsca szkoleniowe w określonych dziedzinach medycyny i farmacji oraz w dziedzinach mających zastosowanie w ochronie zdrowia, a także wspomaganie procesu zarządzania systemem kształcenia pracowników medycznych. Nie istniały mechanizmy pozwalające na oszacowanie skali emigracji personelu medycznego, co zmniejszało skuteczność działań podejmowanych przez Ministra Zdrowia w celu ograniczenia tego zjawiska. Ubytku specjalistów nie rekompensował przyjazd personelu z innych krajów. Wprowadzono wprawdzie regulacje prawne zmierzające do przyspieszenia i uelastycznienia systemu kształcenia kadr medycznych, ale zdaniem NIK, niektóre z nich stwarzają zagrożenie dla jakości procesu kształcenia. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że likwidacja stażu podyplomowego i włączenie nauczania praktycznego do kształcenia przeddyplomowego nie zapewni praktycznego przygotowania do wykonywania zawodu lekarza adekwatnego do uzyskiwanego w poprzednim porządku prawnym.

Do braku odpowiedniej liczby specjalistów przyczyniała się ograniczona liczba miejsc rezydenckich, chociaż nie wszystkie przyznane miejsca w wielu deficytowych dziedzinach medycyny były wykorzystywane, ze względu na brak chętnych.

Systemy rekrutacyjne uczelni medycznych kształcących na kierunkach medycznych funkcjonowały prawidłowo. Uczelnie te jednak nie są przygotowane do prowadzenia kształcenia według nowych regulacji. Liczebność grup, w trakcie kształcenia praktycznego, nie spełniała oczekiwań studentów i nie pozwalała na jednoznaczne stwierdzenie, że możliwe jest osiągnięcie założonych efektów kształcenia w zakresie umiejętności.

Finansowanie kształcenia kadr medycznych odbywało się zgodnie z algorytmem określonym przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Jednak uczelnie medyczne wskazywały na niewystarczającą wysokość dotacji otrzymywanych z budżetu na prowadzenie działalności dydaktycznej. Uwagi te nabierają szczególnego znaczenia w kontekście nadawania uprawnień do prowadzenia kształcenia na kierunkach medycznych – zwłaszcza lekarskim i lekarsko-dentystycznym – przez uczelnie niemedyczne. Oznacza to bowiem, iż ta sama pula środków będzie musiała zostać podzielona między większą liczbę podmiotów. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, iż zwiększenie limitów przyjęć na kierunkach medycznych bez zapewnienia odpowiedniego finansowania może skutkować obniżeniem jakości kształcenia.

Obawy o jakość kształcenia budzi również brak wystarczającego nadzoru w tym zakresie. Nadzór nad uczelniami prowadzącymi kształcenie na kierunkach medycznych jest podzielony pomiędzy Ministra Zdrowia, który nadzoruje uczelnie medyczne, oraz Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego nadzorującego pozostałe uczelnie. Instytucją działającą niezależnie na rzecz doskonalenia jakości kształcenia jest Polska Komisja Akredytacyjna (PKA). Tymczasem żaden ze wspomnianych ministrów nie wnioskował do PKA o przeprowadzenie ocen jakości kształcenia kadr medycznych, mimo iż we własnym zakresie również nie korzystał z przysługujących uprawnień do prowadzenia kontroli w zakresie spełniania warunków do prowadzenia studiów, zasad i trybu przyjmowania na studia oraz ich przebiegu.

WNIOSKI POKONTROLNE

W ocenie NIK ustalenia kontroli wskazują na konieczność systemowego podejścia do kształcenia kadr medycznych. Planowanie liczby poszczególnych specjalistów w systemie ochrony zdrowia, a także organizacja systemu kształcenia poprzedzone powinno być rzetelnym rozpoznaniem potrzeb zdrowotnych obywateli. System ich kształcenia powinien natomiast zapewniać nie tylko odpowiednią liczbę absolwentów kierunków medycznych, ale również wysoką jakość tego procesu.

W wyniku kontroli NIK wniosła o podjęcie przez Ministra Zdrowia następujących działań:

- przeprowadzenie rzetelnych analiz zmierzających do określenia liczby przedstawicieli poszczególnych zawodów medycznych, jaka powinna przypadać na określoną populację ludności, przy uwzględnieniu celów polityki zdrowotnej. Decyzje o limicie przyjęć na kierunki lekarski i lekarsko-dentystyczny oraz o liczbie miejsc dla osób odbywających szkolenie specjalizacyjne powinny być podejmowane na podstawie ustalonych uprzednio norm mających uzasadnienie w odpowiednio rozpoznanych, aktualnych i przewidywanych potrzebach zdrowotnych;
- rozważenie przygotowania regulacji prawnych przywracających staż podyplomowy lub innych rozwiązań zapewniających adekwatne przygotowanie praktyczne i respektujących prawa pacjenta do świadczeń zdrowotnych udzielanych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych i zweryfikowanej postawie etycznej. W ocenie NIK podjęcie działań w tym zakresie jest uzasadnione z uwagi na konieczność zachowania odpowiedniej jakości kształcenia lekarzy i lekarzy dentystów;
- zagwarantowanie możliwości kształcenia podyplomowego specjalistów szczególnie istotnych z punktu widzenia potrzeb zdrowotnych obywateli, w tym między innymi zapewnienie odpowiedniej liczby akredytowanych miejsc specjalizacyjnych;
- wprowadzenie mechanizmów pozwalających na bieżące monitorowanie skali i kierunków migracji pracowników ochrony zdrowia oraz podjęcie skutecznych działań przeciwdziałających temu zjawisku. Nie kwestionując prawa obywateli do swobodnego osiedlania się i pracy w innym państwie członkowskim UE, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż biorąc pod uwagę, że szkolenie w ramach rezydentur jest finansowane ze środków Funduszu Pracy, a część wykwalifikowanej kadry medycznej emigruje do krajów, w których jest lepiej opłacana, celowe jest uwarunkowanie uczestnictwa w takim szkoleniu od zobowiązania przez Ministra Zdrowia przyszłych specjalistów do przepracowania określonego czasu w Polsce, w systemie ubezpieczeń zdrowotnych. NIK wniosek ten zawarła w opublikowanej w sierpniu 2015 r. informacji „Zatrudnienie w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej". Jednocześnie wskazane są rozwiązania, które ułatwiłyby podejmowanie pracy w Polsce przez personel medyczny z innych krajów;
- wzmożenie nadzoru nad kształceniem kadr medycznych, zwłaszcza w uczelniach niemedycznych. W ramach sprawowanego nadzoru istotna jest m.in. wnikliwa analiza przesłanek przyznawania wysokich limitów przyjęć dla studentów niepolskojęzycznych. Kształcenie studentów niepolskojęzycznych, mimo że prestiżowe i korzystne finansowo dla uczelni, powoduje ograniczenie miejsc do kształcenia kadry medycznej, która pozostanie w Polsce;
- istotne jest również ujednolicenie podejścia do wypełniania określonych przez MZ limitów przyjęć na kierunki lekarski i lekarsko-dentystyczny, w ramach współpracy ministra z rektorami poszczególnych uczelni, w celu wyeliminowania ryzyka przyjmowania kandydatów z gorszymi wynikami.

Tworzenie i udostępnianie dokumentacji medycznej

Departament Zdrowia

P/15/061

CEL OGÓLNY

Ocena rzetelności i zgodności z prawem tworzenia dokumentacji medycznej pacjentów oraz jej udostępniania wszystkim uprawnionym.

ZAKRES PODMIOTOWY

24 jednostki w tym: ośmiu świadczeniodawców realizujących świadczenia w zakresie lecznictwa szpitalnego (szpital wieloprofilowy), ośmiu świadczeniodawców realizujących świadczenia podstawowej opieki zdrowotnej i ambulatoryjnej opieki specjalistycznej, oraz ośmiu świadczeniodawców realizujących świadczenia opiekuńczo-lecznicze w ramach opieki długoterminowej

PROBLEM

Właściwe dokumentowanie wszystkich istotnych informacji w indywidualnej dokumentacji medycznej pacjenta związanych z jego leczeniem, jest obowiązkiem wynikającym z przepisów prawa. Proces ten ma istotne znaczenie, ponieważ nie tylko odzwierciedla czynności podejmowane wobec pacjenta przez personel medyczny, ale stanowi także formę wzajemnego przekazywania informacji o jego stanie zdrowia w trakcie procesu diagnostyczno-terapeutycznego.

Pacjent ma prawo do świadczeń zdrowotnych. Zapewnieniu tego prawa służy m.in. rzetelne prowadzenie dokumentacji medycznej, która jest źródłem informacji o pacjencie. Nieprzestrzeganie obowiązku dokonywania wymaganych wpisów, szczególnie w sytuacji, gdy z dokumentacji korzysta więcej niż jeden lekarz, utrudnia rzetelną analizę problemów zdrowotnych pacjenta, a także zwiększa ryzyko nierozpoznania wczesnych stanów chorobowych. W kolejnym etapie leczenia może utrudnić ocenę progresji choroby lub efektów leczenia, którą dokonuje się porównując stan zdrowia pacjenta z wynikiem wcześniejszych badań.

Obecnie dokumentację medyczną można prowadzić w postaci papierowej lub elektronicznej, ale po 31 grudnia 2017 r. dokumentacja medyczna powinna być prowadzona wyłącznie w postaci elektronicznej Zmiany te wynikają z ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia. Zgodnie z założeniem taka forma prowadzenia dokumentacji ma zapewnić sprawniejszy, lepszy i szybszy dostęp do potrzebnych informacji zarówno personelowi medycznemu, jak i samym pacjentom.

SYNTEZA

Spośród 24 kontrolowanych świadczeniodawców 21 podmiotów prowadziło dokumentację medyczną z naruszeniem wymogów określonych w przepisach prawnych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nie tylko kwestii formalnych, ale w części przypadków świadczyły o braku należytej staranności w dokumentowaniu procesu diagnozowania i leczenia pacjentów – co mogło prowadzić do nieprawidłowości w jego przebiegu.

Kontrola 1730 indywidualnych dokumentacji medycznych wykazała uchybienia w 73,5% przypadków. W 24,2% dokumentacji (418) znajdowało się ponad pięć uchybień różnego rodzaju, co świadczy, że były one prowadzone nieprawidłowo.

Niemal połowa świadczeniodawców objętych kontrolą nie przestrzegała procedur związanych z zabezpieczeniem papierowej dokumentacji medycznej przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub utratą, a także dostępem do niej osób nieuprawnionych.

W ocenie NIK dotychczasowy stopień zaawansowania przygotowań świadczeniodawców do uczestnictwa w Systemie Informacji Medycznej świadczą o istnieniu poważnego ryzyka, że prowadzenie dokumentacji medycznej wyłącznie w formie elektronicznej po 31 grudnia 2017 r. nie zostanie zapewnione.

Najwięcej nieprawidłowości odnotowano w dokumentacji prowadzonej w lecznictwie ambulatoryjnym, gdzie w 924 – spośród 930 badanych dokumentacji (99,4%) – stwierdzono przypadki naruszenia przepisów rozporządzenia w sprawie dokumentacji medycznej (DM).

Stwierdzono brak wpisów dokumentujących przeprowadzenie wywiadu z pacjentem. W dokumentacji prowadzonej przez lekarzy POZ brakowało informacji o przebytych chorobach (w 62,5% DM), pobytach w szpitalu (w 65,4% DM), zabiegach lub operacjach (w 78,8% DM), o chorobach przewlekłych (w 29,2% DM). Natomiast w dokumentacji prowadzonej przez lekarzy specjalistów wspomniane nieprawidłowości stwierdzono – odpowiednio – w 72%, 70,7%, 84,9%, 50% badanej dokumentacji.

Zdaniem NIK nieczytelne i niekompletne wpisy w dokumentacji medycznej mogą stanowić zagrożenie dla pacjenta (np. w sytuacji nagłego pogorszenia się jego stanu zdrowia i konieczności udzielenia natychmiastowej pomocy lekarskiej), a także mogą mieć wpływ na jego dalsze leczenie. Wpis powinien być więc czytelny i zrozumiały nie tylko dla lekarza, który go dokonuje, ale także dla każdej osoby sprawującej opiekę nad pacjentem.

WNIOSKI POKONTROLNE

- Systematyczne egzekwowanie od personelu medycznego prawidłowego prowadzenia dokumentacji medycznej przez kierownictwo podmiotów leczniczych oraz podjęcie szerokich działań uświadamiających skutki nieprawidłowości w tym zakresie.
- Monitorowanie przez Ministra Zdrowia oraz przez podmioty tworzące podmioty lecznicze procesu wprowadzania elektronicznej dokumentacji medycznej.
- Skuteczne egzekwowanie od lekarzy prawidłowego prowadzenia dokumentacji medycznej, zgodnie z wymaganiami wynikającymi z rozporządzenia w sprawie dokumentacji medycznej.
- Przestrzeganie obowiązku odnotowywania w dokumentacji medycznej wszystkich informacji wymienionych w rozporządzeniu w sprawie dokumentacji medycznej.
- Prawidłowa autoryzacja wpisów w historii choroby przez osoby udzielające świadczeń zdrowotnych.
- Uzupełnienie braków formalnych w skontrolowanych kartach historii zdrowia i choroby zgodnie z rozporządzeniem w sprawie dokumentacji medycznej.
- Jednoznaczne odnotowywanie w dokumentacji medycznej decyzji pacjenta o upoważnieniu wskazanych osób do informowania ich o stanie zdrowia i udostępnieniu dokumentacji medycznej.
- Zwiększenie nadzoru nad obiegiem dokumentacji w celu wyeliminowania przypadków zaginięcia dokumentacji medycznej.

DE LEGE FERENDA

Do Ministra Zdrowia o doprecyzowanie procedury udostępniania dokumentacji medycznej określonej w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 9 listopada 2015 r. w sprawie rodzajów, zakresu i wzorów dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania, w następującym zakresie:

- wprowadzenia w przepisie § 78 ww. rozporządzenia obowiązku rejestrowania wniosków o udostępnienie dokumentacji medycznej, co umożliwi sprawowanie kontroli nad ich prawidłową realizacją;
- określenia, w rozdziale 8 ww. rozporządzenia, sposobu informowania o zasadach udostępniania dokumentacji medycznej;
- określenia sposobu postępowania z dokumentacją medyczną po wypisaniu pacjenta ze szpitala – po dokonaniu jej oceny i podpisaniu przez lekarza kierującego oddziałem.

Dostępność profilaktyki i leczenia chorób układu oddechowego

Departament Zdrowia

P/15/062

CEL OGÓLNY

Ocena dostępu do profilaktyki, diagnostyki i leczenia chorób układu oddechowego.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Zdrowia, Samodzielny Publiczny Szpital Kliniczny Nr 4 w Lublinie utworzony przez publiczną uczelnię medyczną oraz 15 samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego – łącznie 17 podmiotów.

PROBLEM

Rozwój cywilizacji przyczynia się do postępującego zanieczyszczenia środowiska naturalnego, w którym żyjemy. Coraz więcej znajduje się w nim szkodliwych cząsteczek i drobnoustrojów, które sprzyjają rozwojowi chorób układu oddechowego, stanowiących czwartą przyczynę zgonów mieszkańców Polski. Zachorowalność na gruźlicę w Polsce jest o 50% wyższa od przeciętnej zachorowalności w krajach Unii Europejskiej, mimo obowiązkowych szczepień prowadzonych od 1955 r.

Kontrolą NIK objęto leczenie wybranych chorób układu oddechowego, tj. przewlekłej obturacyjnej choroby płuc, nowotworów złośliwych układu oddechowego, w tym nowotworu płuca oraz gruźlicy płuc.

Prowadzone przed laty profilaktyczne badania płuc w kierunku gruźlicy wykrywały także wczesne postacie nowotworów złośliwych. Zaprzestanie tych badań, także w ramach badań pracowniczych, ma wpływ na późne wykrywanie tych chorób. Leczenie gruźlicy płuc wciąż napotyka trudności z powodu pojawienia się nowej postaci prątków gruźlicy, całkowicie opornych na stosowane leki przciwgruźlicze.

Nowotwory złośliwe stanowią drugą przyczynę zgonów w Polsce. Nowotwór złośliwy płuca jest najczęstszym nowotworem złośliwym wykrywanym u mężczyzn i drugim w kolejności u kobiet. Nowotwory złośliwe stanowią istotny problem nie tylko w starszych grupach wieku, ale przede wszystkim są główną przyczyną przedwczesnej umieralności osób przed 65. rokiem życia.

Istotnym problemem zdrowotnym jest wysoka zapadalność na przewlekłą obturacyjną chorobę płuc, na którą choruje przeszło 2 mln osób, co stanowi ponad 5% społeczeństwa. Obecnie z tego powodu umiera w Polsce około 15 tys. osób rocznie.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia skuteczność realizacji przez Ministra Zdrowia w latach 2012-2015 Narodowego Programu Zdrowia w obszarze profilaktyki chorób układu oddechowego. Wyniki kontroli wskazują, że dostęp do profilaktyki, wczesnego diagnozowania i leczenia chorób układu oddechowego jest niewystarczający i ulega stopniowemu pogorszeniu. Świadczą o tym wydłużające się kolejki oczekujących na świadczenia. Na dzień 30 czerwca 2015 r. na poradę specjalisty w dziedzinie chorób płuc oczekiwało ponad dwukrotnie więcej osób niż na koniec 2012 r., a w oddziałach chorób płuc i gruźlicy dla dorosłych liczba oczekujących wzrosła ponad czterokrotnie.

Dostęp do tych świadczeń utrudniały bariery w postaci zbyt niskich wartości umów zawartych z NFZ, w porównaniu do potrzeb zdrowotnych mieszkańców, oraz niedoszacowania cen poszczególnych procedur medycznych w stosunku do rzeczywistych kosztów ich udzielania. Niska wycena profilaktycznych porad specjalistycznych powodowała niewielkie zainteresowanie świadczeniodawców ich udzielaniem. Ponadto, niedobór lekarzy pulmonologów zmuszał podmioty lecznicze do zaprzestania udzielania niektórych świadczeń.

Rada Ministrów nadała wysoką rangę profilaktyce i leczeniu chorób układu oddechowego uznając poprawę sytuacji epidemiologicznej w tym zakresie za jeden z celów strategicznych Narodowego Programu Zdrowia na lata 2007-2015. Kontrola wykazała, że Minister Zdrowia nie podjął m.in. działań w celu przygotowania „Narodowego Programu Zwalczania Przewlekłej Obturacyjnej Choroby Płuc" przewidzianego w NPZ. Realizowany przez NFZ program w zakresie profilaktyki tej choroby przynosił niewielkie efekty, bowiem w latach 2012-2015 objęto nim tylko 43 tys. osób, przy szacowanej na 2 mln liczbie chorych. Tymczasem wczesne wykrycie pozwala zapobiec ciężkiej postaci tej choroby, wymagającej w zaawansowanym stadium kosztownego leczenia i częstej hospitalizacji.

Minister nie opracował też „Krajowego Programu Zmniejszenia Umieralności z Powodu Przewlekłych Chorób Płuc poprzez Tworzenie Pododdziałów Nieinwazyjnej Wentylacji", mimo że w budżecie państwa planowano, w latach 2013-2015, środki na jego realizację w wysokości 10 200 tys. zł. W ten sposób uniemożliwiono podmiotom leczniczym zorganizowanie placówek nieinwazyjnej wentylacji w oddziałach chorób płuc oraz ich wyposażenie w niezbędny sprzęt.

Izba oceniła pozytywnie uruchomienie przez Ministra Zdrowia „Programu wczesnego wykrywania raka płuca z wykorzystaniem tomografii komputerowej", realizowanego w ramach *Narodowego Programu Zwalczania Chorób Nowotworowych*. Jednak, zdaniem NIK, objęcie tym Programem jedynie 0,09% osób z 4,5-milionowej grupy ryzyka, nałogowo palących tytoń dłużej niż 20 lat, nie wystarczy do rozwiązania bardzo istotnego problemu onkologii, jakim jest wysoka umieralność na raka płuca, będąca następstwem późnego rozpoznania tej choroby.

Kontrola wykazała, że Minister Zdrowia nie zapewnił koordynacji poszczególnych zadań NPZ, monitorowania realizacji celów strategicznych i prowadzenia okresowych ocen stopnia ich realizacji.

WNIOSKI POKONTROLNE

Ustalenia kontroli wskazywały na konieczność wprowadzenia systemowych rozwiązań ukierunkowanych na poprawę sytuacji epidemiologicznej w zakresie chorób układu oddechowego, zwłaszcza w odniesieniu do gruźlicy. Najwyższa Izba Kontroli wniosła do Ministra Zdrowia o:

- podjęcie działań ukierunkowanych na poprawę jakości danych epidemiologicznych gromadzonych w Krajowym Rejestrze Nowotworów, które stanowią podstawowe źródło informacji o zachorowaniach i umieralności na nowotwory złośliwe, w tym nowotwory układu oddechowego;

- rozważenie wprowadzenia profilaktycznych programów zdrowotnych umożliwiających wykonywanie badań przesiewowych w kierunku wczesnego wykrycia schorzeń układu oddechowego, które mogą przyczynić się do zmniejszenia umieralności;
- rozważenie wprowadzenia obowiązkowego szkolenia dla lekarzy w zakresie poprawnego wypełniania kart zgonów.

Ponadto, NIK wnosi o podjęcie przez Ministra Zdrowia i Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia działań zmierzających do dokonania rzetelnej wyceny świadczenia gwarantowanego pn. „Leczenie niewydolności oddychania u dorosłych przy zastosowaniu nieinwazyjnej wentylacji mechanicznej (NWM) w zaostrzeniu przewlekłej obturacyjnej choroby płuc i innych przewlekłych niezakaźnych chorobach płuc", ujętego w poz. 29 załącznika nr 4 do rozporządzenia z dnia 22 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego oraz rozważenie weryfikacji wyceny świadczeń realizowanych w ramach „Programu profilaktyki chorób odtytoniowych, w tym przewlekłej obturacyjnej choroby płuc".

DE LEGE FERENDA

W wyniku kontroli NIK wnioskowała do Ministra Zdrowia o wprowadzenie do ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi: obowiązku przekazywania przez lekarzy wyników leczenia chorych na gruźlicę państwowemu powiatowemu inspektorowi sanitarnemu oraz regulacji zapewniających nadzór nad przyjmowaniem przez pacjentów leków przeciwprątkowych przez cały okres leczenia gruźlicy (wniosek niezrealizowany).

Realizacja programów polityki zdrowotnej przez jednostki samorządu terytorialnego

Departament Zdrowia

P/15/063

CEL OGÓLNY

Ocena skuteczności realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu ochrony i promocji zdrowia w ramach programów polityki zdrowotnej i ich wpływu na poprawę zdrowia i jakości życia mieszkańców.

ZAKRES PODMIOTOWY

Trzy urzędy marszałkowskie, cztery starostwa powiatowe oraz dziewiętnaście urzędów miast i gmin – łącznie 26 jednostek.

PROBLEM

Do zadań własnych gmin, powiatów i województw należy m.in. opracowywanie, realizacja oraz ocena efektów programów polityki zdrowotnej wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych. Trudna sytuacja finansowa wielu jednostek samorządu terytorialnego powoduje jednak, że niewiele samorządów decyduje się na wydatkowanie środków finansowych na ten cel.

Prowadzenie działań profilaktycznych przynosi, w krótszej lub dłuższej perspektywie czasowej, wymierne korzyści dla społeczeństwa w postaci: poprawy świadomości zdrowotnej populacji, poprawy stanu zdrowia ludności, zwiększenia wykrywalności chorób we wczesnym stadium rozwoju, zmniejszenia liczby osób z powikłaniami chorób i trwałym inwalidztwem, ograniczenia liczby zachorowań i zgonów oraz obniżenia kosztów leczenia.

W zgłaszanych przez samorządy do Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji programach polityki zdrowotnej dominowały działania profilaktyczne, obejmujące m.in. szczepienia ochronne – pozaobowiązkowe – HPV (17,3% ogółem zgłoszonych programów), grypa (8,9%) i pneumokoki (7,5%).

Programy polityki zdrowotnej dotyczą w szczególności ważnych zjawisk epidemiologicznych innych istotnych problemów zdrowotnych dotyczących całej lub określonej grupy świadczeniobiorców przy istniejących możliwościach eliminowania bądź ograniczania tych problemów oraz wdrożenia nowych procedur medycznych i przedsięwzięć profilaktycznych. Programy polityki zdrowotnej mogą być realizowane w okresie jednego roku albo wielu lat.

SYNTEZA

Kontrolowane samorządy były przygotowane do opracowywania, wdrażania i rozliczania programów zdrowotnych pod względem organizacyjnym. Zadania z zakresu ochrony zdrowia oraz nadzór nad ich wykonywaniem zostały przypisane konkretnym komórkom urzędów, a do ich realizacji wyznaczono odpowiednich pracowników.

Mimo to realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu ochrony i promocji zdrowia, w ramach programów polityki zdrowotnej, ze względu na ograniczony zakres i skalę tych działań, nie przyczynia się w istotny sposób do poprawy zdrowia i jakości życia Polaków. Obok niewielkich nakładów finansowych, istotne znaczenie mają uwarunkowania prawne i organizacyjne realizacji samorządowego programu polityki zdrowotnej, które obniżają skuteczność podejmowanych działań.

Do najistotniejszych wad systemowych, zidentyfikowanych w wyniku kontroli, należy zaliczyć:
- różnice w dostępie do programów polityki zdrowotnej, z uwagi na fakt, że ich liczba i zakres są uzależnione od statusu materialnego danego samorządu. W konsekwencji dostępność programu jest uwarunkowana miejscem zamieszkania i ograniczona dla mieszkańców gmin o niskich dochodach;
- brak precyzyjnych wskazówek, w jaki sposób program powinien być opracowany, wdrażany, realizowany i monitorowany;
- niewskazanie, w przepisach szczególnych, podmiotu upoważnionego do uchwalenia programu;
- niewystarczającą koordynację realizacji programów przez władze publiczne;
- brak mechanizmów weryfikacji danych w ramach procesu przekazywania informacji o realizowanych programach pomiędzy szczeblami administracji samorządowej i rządowej.

Decydując się na opracowanie programów polityki zdrowotnej, brano na ogół pod uwagę istotność problemów epidemiologicznych, społeczne zapotrzebowanie na dane świadczenie oraz efektywność kosztową podejmowanych działań.

Równocześnie jednak zdecydowana większość samorządów nie opracowała dokumentów strategicznych dotyczących planowanych działań w dłuższej perspektywie, opartych na analizie trendów demograficznych i epidemiologicznych, w celu lepszego zabezpieczenia potrzeb zdrowotnych mieszkańców.

W ocenie NIK punktem wyjścia do opracowywania i skutecznego wdrażania programów polityki zdrowotnej powinny być lokalne/regionalne strategie zdrowotne, uwzględniające m.in. dane z zakresu demografii, epidemiologii oraz informacje o zasobach systemu ochrony zdrowia wraz z analizą uwarunkowań społecznych.

Stwierdzone, w toku kontroli, formalne nieprawidłowości we wdrażaniu, realizacji, finansowaniu, monitorowaniu i ewaluacji programów polityki zdrowotnej nie miały istotnych skutków dla realizacji zadań w tym obszarze.

WNIOSKI POKONTROLNE

Do Ministra Zdrowia m.in.o:
- stworzenie przez Ministerstwo Zdrowia we współpracy z Narodowym Funduszem Zdrowia, Agencją Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, środowiskiem eksperckim i samorządowym zbioru dobrych praktyk dotyczących samorządowych programów polityki zdrowotnej, wraz z wzorcowymi programami, których tematyka powinna odnosić się do najistotniejszych zidentyfikowanych problemów zdrowotnych Polaków;
- zapewnienie stałego i adekwatnego do potrzeb źródła finansowania samorządowych programów polityki zdrowotnej;
- poprawę koordynacji działań podejmowanych w ramach programów pomiędzy jednostkami;
- samorządu terytorialnego a administracją rządową i NFZ, a także stworzenie mechanizmów weryfikacji danych w ramach procesu przekazywanych informacji o realizowanych programach.

DE LEGE FERENDA

NIK wnosi do Ministra Zdrowia o zainicjowanie procesu legislacyjnego mającego na celu dokonanie zmian w obowiązujących przepisach dotyczących programów polityki zdrowotnej (art. 48-48b ustawy o świadczeniach), tak, aby:
- zawierały upoważnienie ustawowe dla ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia, w drodze rozporządzenia, wzorcowych programów polityki zdrowotnej wraz z wytycznymi co do treści tych programów;
- uchylony został obowiązek, o którym mowa w art. 48a ust. 1 zd. 2 ustawy o świadczeniach, w stosunku do projektu programu polityki zdrowotnej opracowanego na podstawie wzorcowego programu przewidzianego do realizacji przez konkretną jednostkę samorządu terytorialnego.

Wnioski nie zostały zrealizowane.

Opieka okołoporodowa na oddziałach położniczych

Delegatura w Białymstoku

P/15/065

CEL OGÓLNY

Ocena funkcjonowania oddziałów położniczych w zakresie opieki okołoporodowej, w szczególności zaś przygotowania oddziałów położniczych do udzielania świadczeń zdrowotnych zgodnie z przepisami prawa i w sposób zapewniający pacjentkom opiekę zgodną ze standardami opieki okołoporodowej, przestrzegania standardów opieki okołoporodowej i praw pacjenta, oferowania przez szpital odpłatnych usług medycznych związanych z porodem, realizacji wniosków po wcześniejszych kontrolach NIK.

ZAKRES PODMIOTOWY

24 publiczne szpitale, a w nich 25 oddziałów świadczących opiekę okołoporodową, z terenu ośmiu województw. Do kontroli wytypowano osiem podmiotów zajmujących się m.in. powikłanymi porodami (II i III poziom referencyjny) i 16, które co do zasady powinny zajmować się porodami niskiego ryzyka (I poziom referencyjny).

PROBLEM

Od lat w Polsce występuje zjawisko ujemnego przyrostu naturalnego, który jest m.in. wynikiem spadającej liczby urodzeń. Jedną z przyczyn takiego stanu mogą być obawy kobiet przed niewłaściwymi warunkami do rodzenia dzieci, panującymi w szpitalach. Złe warunki mogą zaś wynikać z fatalnej sytuacji finansowej zoz, niedostatecznego wyposażenia w aparaturę medyczną, braku odpowiedniego personelu medycznego.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2014 r. w Polsce zarejestrowano 376 501 urodzeń, z tego 375 160 żywych. Dla porównania w 2013 r. odnotowano 370 962 urodzenia, z tego 369 576 żywych. Rok 2014 był trzecim z kolei, w którym liczba ludności Polski zmalała po notowanym w latach 2008-2011 wzroście, zaś tempo przyrostu rzeczywistego wyniosło minus 0,04%. Na finansowanie porodów Narodowy Fundusz Zdrowia przeznaczył w 2013 r. 760,1 mln zł, zaś w 2014 r. 844,1 mln zł. Na 2015 r. zakontraktowano na porody 1137 mln zł.

Narodowy Program Zdrowia na lata 2007-2015 (załącznik do uchwały nr 90/2007 Rady Ministrów z dnia 15 maja 2007 r.), jako jeden z celów operacyjnych dotyczących wybranych populacji, ustanowił poprawę opieki zdrowotnej nad matką, noworodkiem i małym dzieckiem. Wybór tego celu wynikał np. z faktu, że najczęstszą przyczyną zgonu niemowląt były stany chorobowe powstające w okresie okołoporodowym, czyli w trakcie trwania ciąży matki i w okresie pierwszych 6 dni życia noworodka.

SYNTEZA

NIK ustaliła, że nie wszystkie skontrolowane oddziały położnicze zapewniały pacjentkom i noworodkom świadczenia medyczne odpowiedniej jakości. Zastrzeżenia dotyczyły głównie pomieszczeń leczniczych i ich wyposażenia, a także zabezpieczenia niezbędnego personelu medycznego.

W większości oddziałów położniczych nie zapewniono możliwości korzystania z sal porodowych i pokojów urządzonych w sposób ustalony w rozporządzeniu w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia podmiotów leczniczych. Tylko osiem z 29 (w tym cztery objęte wcześniejszą kontrolą rozpoznawczą) zbadanych przez NIK oddziałów spełniało wszystkie wymogi dotyczące wyposażenia. W 16 szpitalach niektóre sale porodowe i gabinety badań zorganizowano w sposób, który nie gwarantował pacjentkom prawa do intymności: działały tam np. wielostanowiskowe sale porodowe, rozdzielane jedynie parawanami.

Niewiele lepiej zorganizowane były także sale poporodowe. W przeszło połowie (16) zbadanych oddziałów położniczych matki mogły co prawda przebywać na salach poporodowych razem z dziećmi, jednak w aż siedmiu szpitalach wszystkie sale były przeznaczone dla więcej niż dwóch matek. W skrajnych przypadkach sale były pięciołóżkowe, a nawet siedmiołóżkowe. Nie były one także wyposażone w sprzęt umożliwiający mycie i pielęgnację noworodka.

NIK zauważyła, że nienajlepsze warunki na niektórych oddziałach położniczych po części są skutkiem przepisów, które pozwalają na szereg odstępstw od ustalonych norm i wymagań. Jest to przez szpitale wykorzystywane, bowiem zgodnie z ustawą o działalności leczniczej, placówki, które w dniu wejścia w życie ustawy nie spełniały jej wymagań, otrzymały czas na dostosowanie pomieszczeń do końca 2017 r., pod warunkiem opracowania i przedstawienia programu zmian. Dlatego zakłady opieki zdrowotnej, zamiast dostosować swoje pomieszczenia do przepisów, od wielu lat – niektóre od ponad 20 – powszechnie korzystają z możliwości opracowania programu. Ten sposób postępowania wybrała połowa skontrolowanych oddziałów.

Zastrzeżenia kontrolerów dotyczyły także obsady kadrowej oddziałów położniczych. W większości skontrolowanych oddziałów zatrudniono wymaganą przez NFZ liczbę personelu medycznego. W praktyce jednak obsada kadrowa była niewystarczająca w stosunku do potrzeb. W większości skontrolowanych szpitali podczas dyżuru był tylko jeden anestezjolog, przypisany do udzielania świadczeń na oddziale anestezjologii i intensywnej terapii lub bloku operacyjnym. Jest to zgodne z przepisami, jednak w ocenie NIK wymóg stałej obecności tylko jednego lekarza anestezjologa „w lokalizacji szpitala" jest niewystarczający, w przypadku łączenia kilku rodzajów świadczeń, np. położniczych i chirurgicznych może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia pacjentek oraz noworodków.

W żadnym ze skontrolowanych oddziałów nie przestrzegano wszystkich standardów opieki okołoporodowej. Zakładają one m.in. uzyskanie dobrego stanu zdrowia matki i dziecka, przy ograniczeniu do niezbędnego minimum interwencji medycznych, czyli m.in. cesarskiego cięcia, przebicia pęcherza płodowego, podawania oksytocyny, nacięcia krocza, czy podawania noworodkowi mleka modyfikowanego. Tymczasem w kontrolowanych szpitalach skala tych interwencji medycznych była nawet wyższa niż przed wejściem w życie w 2012 r. standardów opieki okołoporodowej i często kilkakrotnie przewyższała średnią w innych rozwiniętych krajach.

WNIOSKI POKONTROLNE

Do Ministra Zdrowia NIK wnioskowała o rozważenie:
- podjęcia inicjatywy zmierzającej do utworzenia banków mleka kobiecego na terenie każdego z województw;
- przeprowadzenia kampanii informującej kobiety o ewentualnych negatywnych skutkach, jakie może spowodować zabieg cesarskiego cięcia.

Ponadto Minister Zdrowia wraz z Prezesem NFZ powinni podjąć działania w celu usunięcia rozbieżności w zakresie podejścia do stosowania znieczuleń zewnątrzoponowych. W standardach opieki okołoporodowej postuluje się bowiem ich ograniczenie do minimum, podczas gdy Prezes NFZ wprowadził dodatkową opłatę dla podmiotów leczniczych stosujących ten sposób uśmierzania bólu podczas porodu siłami natury.

W celu ograniczenia liczby zabiegów cesarskiego cięcia, krajowy konsultant w dziedzinie położnictwa i ginekologii, powinien rozważyć wystąpienie do PTG o wprowadzenie obowiązku informowania pacjentek przed wykonaniem zabiegu cesarskiego cięcia o negatywnych skutkach tej operacji dla zdrowia dziecka.

Konsultant krajowy w dziedzinie położnictwa i ginekologii wraz z konsultantami w dziedzinie neonatologii, pielęgniarstwa ginekologicznego i położniczego, powinni opracować dla szkół rodzenia jednolity program edukacji, uwzględniający zagadnienie szkodliwości wykonywania medycznie nieuzasadnionych cesarskich cięć.

Do kierowników podmiotów leczniczych z oddziałami położniczymi NIK, wniosła o:
- zorganizowanie udzielania świadczeń medycznych przez lekarzy zatrudnionych na podstawie innej niż umowa o pracę (np. na podstawie umowy zlecenia) w sposób zapewniający odpowiedni odpoczynek pomiędzy dyżurami, a tym samym właściwą jakość świadczonych usług i bezpieczeństwo pacjentów;
- kształcenie lekarzy i położnych, w tym w zakresie umiejętności: przekonywania pacjentek i osób im bliskich co do szkodliwości nieuzasadnionego medycznie wykonywania cesarskiego cięcia i do odmawiania wykonania tego zabiegu w sytuacji braku wskazań medycznych; informowania kobiet o wykonywanych świadczeniach medycznych;
- informowanie pacjentek o wszystkich skutkach stosowania zabiegu cesarskiego cięcia i innych interwencji medycznych, umożliwiające uzyskanie świadomej zgody na wykonanie tych czynności.

Ze względu na nadrzędność mleka matki nad sztucznymi mieszankami, dobrą praktyką byłoby wdrożenie przez kierowników podmiotów leczniczych rekomendacji zamieszczonych w „Programie wczesnej stymulacji laktacji dla ośrodków neonatologicznych i położniczych III poziomu referencyjnego".

DE LEGE FERENDA

NIK wnioskowała do Ministra Zdrowia o rozważenie:
- zmiany rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 9 listopada 2015 r. w sprawie rodzajów, zakresu i wzorów dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania przez uwzględnienie we wzorze karty obserwacji porodu wszystkich czynności wynikających ze standardów opieki okołoporodowej;
- wprowadzenia w rozporządzeniu w sprawie świadczeń gwarantowanych wymogu takiej organizacji pracy anestezjologów, aby w razie konieczności było możliwe natychmiastowe znieczulenie pacjentki;

- wprowadzenia w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą, uregulowań gwarantujących zapewnienie pacjentkom prawa do intymności i godności na salach porodowych i w gabinetach badań.

Wnioski nie zostały zrealizowane.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

NIK złożyła zawiadomienie w sprawie z art. 160 § 2 kk do Prokuratury Rejonowej w Nidzicy – narażenie człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu.

Korzystanie z usług zewnętrznych przez szpitale publiczne

Delegatura w Bydgoszczy

P/15/068

CEL OGÓLNY

Ocena prawidłowości wykorzystania przez szpitale środków publicznych na usługi zewnętrzne, a w szczególności ocena:

- czy zlecanie usług podmiotom zewnętrznym następowało zgodnie z przepisami i zasadami racjonalnej gospodarki;
- rzetelności i skuteczności nadzoru sprawowanego nad realizacją zleconych usług.

ZAKRES PODMIOTOWY

Dziesięć szpitali na obszarze województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego. Informację o wynikach kontroli sporządzono w oparciu o wyniki kontroli 11 szpitali, uwzględniając w niej także ustalenia kontroli rozpoznawczej dotyczące okresu objętego kontrolą planową.

PROBLEM

Samodzielne Publiczne Zakłady Opieki Zdrowotnej coraz powszechniej pozyskują zewnętrzne usługi medyczne i niemedyczne, przekazując zewnętrznym usługodawcom nie tylko wszelkiego rodzaju czynności pomocnicze, lecz również usługi polegające na udzielaniu świadczeń zdrowotnych. Niewłaściwy nadzór nad wykonywaniem zleconych zadań prowadzi zarówno do ich niskiej jakości, jak i do nieefektywnego wydatkowania środków publicznych.

Zapewnienie finansowania leczenia szpitalnego stanowi jeden z istotniejszych problemów społeczno-ekonomicznych Polski. Pomimo systematycznego wzrostu nakładów nadal występuje problem nadmiernego zadłużenia szpitali publicznych. Dlatego istotne znaczenie ma racjonalizacja wydatków publicznych w zakresie efektywności działań dominujących na rynku świadczeniodawców publicznych.

SPZOZ są zaliczane do sektora finansów publicznych, dlatego obowiązują w nich zasady gospodarowania środkami publicznymi. Wydatki szpitali mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonej w planie finansowym jednostki według określonych zasad. Nakazują one, aby wydatki dokonywane były celowo i oszczędnie, przynosiły najlepsze efekty z danych nakładów i umożliwiły terminową realizację zadań. Mają one zatem zapewnić racjonalizację kosztów, prowadzić do zwiększenia wydajności i skuteczności wydatkowania środków publicznych, w tym także przy podejmowaniu decyzji o przekazywaniu zadań szpitali do realizacji podmiotom zewnętrznym.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła wykorzystanie przez szpitale środków publicznych na zewnętrzne usługi medyczne. Zamawianie świadczeń zdrowotnych odbywało się powszechnie w sposób naruszający przewidziane prawem procedury lub nierzetelnie, a w niektórych przypadkach było także niegospodarne. W szczególności kontrola wykazała liczne przypadki prowadzenia postępowań na udzielanie świadczeń zdrowotnych przez personel medyczny w sposób nieprzejrzysty i naruszający zasady uczciwej konkurencji. Nadzór szpitali nad realizacją zleconych usług medycznych był niewystarczający i nie zapewniał prawidłowej realizacji zadań.

Wykorzystanie środków publicznych na usługi niemedyczne (sprzątania, prania, żywienia i transportu sanitarnego) NIK oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości. Zlecano je podmiotom zewnętrznym co do zasady prawidłowo, rzetelnie i skutecznie nadzorując ich wykonanie.

Usługi niemedyczne, o wartości stanowiącej ułamek wydatków szpitali na usługi medyczne i niezwiązane bezpośrednio z procesem leczenia, pozostawały pod znacznie ściślejszym nadzorem kontrolowanych szpitali niż usługi medyczne. Na wszystkich etapach ich zlecania, tj. przygotowania i prowadzenia postępowań oraz zawierania umów, a także nadzoru nad ich wykonywaniem, skala nieprawidłowości była znacznie mniejsza niż w przypadku usług medycznych.

W 11 skontrolowanych szpitalach decyzje o zleceniu wykonywania świadczeń zdrowotnych podmiotowi zewnętrznemu tylko sporadycznie (w dziewięciu na 53 badane przypadki) poprzedzano udokumentowaną analizą opłacalności i efektów takiego rozwiązania. Żaden ze szpitali nie rozważał zagrożeń, jakie niosła za sobą utrata bezpośredniej kontroli nad częścią działalności placówki leczniczej oraz metod ich eliminacji.

W sześciu szpitalach kontrola NIK wykazała udzielenie łącznie 20 zamówień na udzielanie świadczeń zdrowotnych (na łączną kwotę 6 072,0 tys. zł) bez przeprowadzenia konkursu ofert, wymaganego przepisami ustawy o działalności leczniczej i zapewniającego konkurencyjność wyboru wykonawcy.

Sposób zamawiania świadczeń zdrowotnych wykonywanych przez personel medyczny w rażący sposób naruszał zasady i tryb prowadzenia konkursów ofert, określone w ustawie o działalności leczniczej. Stwierdzono liczne nieprawidłowości świadczące o niedochowaniu zasad uczciwej konkurencji, takie jak nierzetelny opis przedmiotu zamówienia, czy zmiana warunków określonych w ofertach w trakcie toczącego się postępowania konkursowego.

Odnotowano przypadki wykonywania przez personel usługodawców świadczeń zdrowotnych wykraczających poza dopuszczalny rodzaj wykonywanych świadczeń i zakres działalności wykonawcy, co było niezgodne z ustawą o działalności leczniczej.

Nie monitorowano czasu udzielania świadczeń zdrowotnych przez personel medyczny realizujący umowy cywilnoprawne. Tymczasem w ośmiu skontrolowanych jednostkach dopuszczono do długotrwałego wykonywania zadań bez odpoczynku, w skrajnych przypadkach średnio przez ponad 19 godzin dziennie w okresie tygodniowym. To zjawisko nasilało się w przypadkach, gdy lekarze w tym samym szpitalu pracowali naprzemiennie na podstawie umowy ze szpitalem i usługodawcą.

Postanowienia zawieranych przez szpitale umów na świadczenia zdrowotne nie zawierały kluczowych zapisów zapewniających prawidłową ich realizację. Szpitale nie przeprowadziły także żadnej kontroli u podwykonawców. W rezultacie sprawowano niewystarczający nadzór nad realizowaniem przez zewnętrznych usługodawców świadczeń zdrowotnych, co m.in. prowadziło do: poświadczania przez personel wykonywania obowiązków w tym samym czasie w dwóch miejscach; powierzania przez podwykonawców zadań osobom bez odpowiednich kwalifikacji; nieprzeprowadzania przez podwykonawców wymaganych przeglądów aparatury medycznej.

W przypadku korzystania z usług niemedycznych (np. żywienia, sprzątania) najpoważniejszym problemem było zbyt późne wszczynanie postępowań, co nie gwarantowało zawarcia nowych umów przed zakończeniem poprzednio obowiązujących. W rezultacie w trzech szpitalach, chcąc zachować ciągłość świadczenia usług, doszło do udzielenia zamówień w trybie z wolnej ręki lub nieuprawnionego udzielenia zamówień uzupełniających.

DOBRE PRAKTYKI

- Uniwersytecki Szpital Dziecięcy w Lublinie nakładał na wykonawcę obowiązek wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Stosowanie tego instrumentu, w przypadku znaczących wartościowo umów o udzielanie świadczenia zdrowotnego, należy uznać za dobrą praktykę.
- Konkurs ofert na świadczenia zdrowotne z zakresu badań laboratoryjnych, przeprowadzony w Wojewódzkim Szpitalu Specjalistycznym w Białej Podlaskiej, został poprzedzony analizą, która wykazała, jakie badania należy zlecić podmiotowi zewnętrznemu, a jakie szpital powinien realizować we własnym zakresie. Działania powyższego szpitala można wskazać jako dobrą praktykę, gdyż zakresem rozważań objęto nie tylko możliwość wykonania badań we własnym zakresie, lecz także ich opłacalność przy oszacowanym wcześniej zapotrzebowaniu na poszczególne badania. W rezultacie dostosowano koszyk zlecanych na zewnątrz świadczeń zdrowotnych do własnych potrzeb i potencjału.
- Pomimo braku jednoznacznie sprecyzowanego obowiązku powoływania komisji konkursowej w udl dyrektorzy szpitali powoływali je do przeprowadzenia każdego badanego konkursu ofert. Dobrą praktyką było składanie oświadczeń o braku powiązań z oferentami przez członków komisji konkursowych powoływanych w sześciu na 11 skontrolowanych szpitali.

WNIOSKI POKONTROLNE

Biorąc pod uwagę wyniki kontroli, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli wskazane jest, aby organy odpowiedzialne za tworzenie i egzekwowanie przepisów określających zasady prowadzenia działalności leczniczej rozpoczęły publiczną dyskusję na temat ograniczenia zakresu, w jakim dopuszczalne jest wykonywanie przez personel medyczny zadań w publicznych podmiotach leczniczych na podstawie umów cywilnoprawnych.

Najwyższa Izba Kontroli uznała za wskazane podejmowanie przez osoby kierujące szpitalami publicznymi następujących działań, służących efektywnemu wykorzystaniu środków przeznaczonych na nabywanie usług zewnętrznych:

- prowadzenie rzetelnych analiz porównawczych w zakresie alternatywnych metod realizacji zadań, w tym definiowanie ryzyk, jakie stwarzają poszczególne metody wraz z możliwymi sposobami ich eliminacji;
- wprowadzenie skutecznych procedur zapewniających rzetelne szacowanie wartości przedmiotu zamówienia oraz przeprowadzanie konkursów ofert, jeśli wartość ta przekracza kwotę określoną w art. 26 ust. 4a udl;
- planowanie postępowań prowadzących do zawarcia umów na usługi zewnętrzne w terminach gwarantujących zawieranie umów przed wygaśnięciem umów poprzednio obowiązujących;
- dążenie do jak najszerszego upowszechnienia ogłoszeń o konkursach ofert;
- stosowanie jakościowych kryteriów porównania ofert i stawianie warunków w zakresie jakości udzielanych świadczeń wyłącznie w zakresie niezbędnym dla prawidłowej realizacji zadań i nieograniczającym konkurencji;
- dążenie do zapewnienia związania świadczeniodawców warunkami określonymi w ofertach składanych w konkursach ofert;
- wyeliminowanie negatywnych skutków udzielania świadczeń zdrowotnych przez personel medyczny udostępniony przez zewnętrzny podmiot leczniczy, w szczególności zapewnienie powierzania majątku szpitala z zachowaniem art. 54 ust. 2 udl oraz wyeliminowanie przypadków konfliktu interesów przy nadzorowaniu działalności podmiotu zewnętrznego przez pracownika szpitala powiązanego z tym podmiotem;
- wzmocnienie nadzoru nad udzielaniem świadczeń zdrowotnych przez zewnętrzne podmioty lecznicze, w tym w szczególności systematyczne przeprowadzanie kontroli warunków udzielania świadczeń przez te podmioty;
- zwiększenie nadzoru nad wykonywaniem zadań przez personel medyczny realizujący umowy cywilnoprawne zarówno w zakresie prawidłowości rozliczanych godzin, jak i zapobiegania zbytniemu obciążeniu poszczególnych osób czasem wykonywania zadań w podmiocie leczniczym.

DE LEGE FERENDA

NIK wnioskowała o podjęcie działań legislacyjnych wprowadzających w art. 26 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej wymóg publikowania ogłoszeń o konkursach ofert – na utworzonej w tym celu platformie służącej publikacji takich ogłoszeń – oraz w przypadku konkursów ofert o szacowanej wartości zamówienia przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty 130 000 euro zobowiązujących do przekazywania ogłoszeń o konkursach ofert Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.

Ponadto NIK sformułowała wniosek o rozważenie zainicjowania zmian przepisów ustawy o działalności leczniczej tak, aby – nie naruszając swobody zawierania umów i prawa wykonywania zawodów medycznych – wyeliminować przypadki naprzemiennego udzielania świadczeń zdrowotnych przez osoby wykonujące zawód medyczny w jednym przedsiębiorstwie podmiotu leczniczego na podstawie umów zawartych z wieloma podmiotami leczniczymi.

NIK wnioskowała także o podjęcie przez Ministra Zdrowia działań legislacyjnych zmierzających do:

- zapewnienia bezstronności postępowania odwoławczego w konkursach ofert na udzielenie świadczeń zdrowotnych, poprzez usunięcie w art.26 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej odwołania do art. 154 ust. 1 i ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz dodanie po art. 26a ustawy o działalności leczniczej art. 26b, w którym wskazany zostanie podmiot zewnętrzny właściwy do rozpatrywania odwołań od niezgodnych z prawem czynności lub zaniechań zamawiających w postępowaniach przeprowadzonych w trybie konkursu ofert, o którym mowa w art. 26 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej oraz określone zostaną zasady i tryb postępowania przy rozpatrywaniu odwołań;
- dostosowania procedury konkursu ofert do charakteru zamawianych świadczeń udzielanych przez personel medyczny, w tym w szczególności podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do wskazania w art. 26 ustawy o działalności leczniczej, że: a) zawarte w art. 26 ust. 4 ustawy odwołanie do art. 149 ust. 1 pkt. 3 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, w części dotyczącej odrzucenia oferty, która nie zawiera liczby świadczeń zdrowotnych, nie ma zastosowania w konkursach ofert na świadczenia zdrowotne udzielane przez osoby wykonujące zawód medyczny; b) opis przedmiotu zamówienia, o którym mowa w art. 140 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w zw. z art. 26 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej,

w konkursach ofert na usługi personelu medycznego może zostać ograniczony do określenia: specjalności medycznej, której czynności mają być wykonywane, komórek organizacyjnych, w jakich udzielane będą świadczenia zdrowotne oraz zasad organizacji udzielania tych świadczeń;
- określenia w art. 27 ustawy o działalności leczniczej, że zakres i warunki świadczenia przyjmującego zamówienie wynikające z umowy zawartej w wyniku konkursu ofert są tożsame z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie;
- zmiany zapisu art. 27 ust. 5 ustawy o działalności leczniczej, w ten sposób, że nieważna jest zmiana postanowień zawartej umowy niekorzystna dla udzielającego zamówienia, jeżeli przy jej uwzględnieniu zachodziłaby konieczność zmiany treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru przyjmującego zamówienie, chyba że konieczność wprowadzenia takiej zmiany wynika z okoliczności, których nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy;
- usunięcia definicji ustawowego terminu „podwykonawca" z przepisów wykonawczych do ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, w wyniku czego o możliwości korzystania z podwykonawców zacznie, zgodnie z art. 133 tejże ustawy, decydować wyłącznie kontrakt z Narodowym Funduszem Zdrowia.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała także o podjęcie przez Ministra Finansów działań legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia katalogu czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określonych w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, obejmujących działania niezgodne z przepisami regulującymi udzielanie zamówień na udzielanie świadczeń zdrowotnych, poprzez wskazanie w dziale II rozdziale I tej ustawy naruszeń ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej polegających m.in. na: dokonaniu opisu przedmiotu zamówienia w sposób utrudniający uczciwą konkurencję; nieokreśleniu kryteriów porównania ofert, ich nieujawnieniu lub zmianie w trakcie postępowania; niepublikowaniu określonego w ustawie o działalności leczniczej ogłoszenia o konkursie ofert lub o wynikach konkursu ofert oraz nieprzekazaniu ogłoszenia o konkursie ofert i wyniku rozstrzygnięcia konkursu ofert Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich; udzielaniu zamówienia na świadczenia zdrowotne przyjmującemu zamówienie, który nie został wybrany w trybie konkursu ofert, a wartość zamówienia zobowiązuje do udzielenia zamówienia w tym trybie; zawarciu umowy niezgodnie z warunkami wskazanymi w konkursie ofert, w tym w ofercie przyjmującego zamówienie oraz dokonanie niedozwolonej zmiany w postanowieniach umowy; naruszenie przepisów ustawy o działalności leczniczej w inny sposób niż to określono powyżej, jeżeli miało to wpływ na wynik konkursu, chyba że nie doszło do udzielenia zamówienia. Wnioski nie zostały zrealizowane.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

NIK skierowała do właściwych rzeczników cztery zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Dotyczyły one udzielenia zamówienia na świadczenie usług transportu sanitarnego bez stosowania zasad prawa zamówień publicznych, udzielania zamówień w trybie z wolnej ręki, pomimo niespełnienia wymaganych przesłanek, niewykonania w terminie zobowiązań finansowych, co skutkowało zapłatą odsetek za zwłokę, oraz pobrania należności jednostki sektora finansów publicznych w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia.

Przygotowanie szpitali do leczenia pacjentów z udarem mózgu

Delegatura w Katowicach

P/15/072

CEL OGÓLNY

Ocena przygotowania szpitali do leczenia pacjentów z udarem. Ocenie poddano spełnianie przez szpitale warunków do realizacji świadczeń zdrowotnych z zakresu leczenia szpitalnego udaru oraz sprawowanie nadzoru przez NFZ nad prawidłowym przygotowaniem szpitali do udzielania tego rodzaju świadczeń.

ZAKRES PODMIOTOWY

Badania kontrolne przeprowadzono w:
- 20 podmiotach leczniczych (szpitalach) prowadzących działalność na terenie siedmiu województw, z tego: w siedmiu szpitalach udzielających świadczeń w zakresie leczenia pacjentów z udarem w oddziałach/pododdziałach udarowych, w sześciu szpitalach udzielających tych świadczeń w oddziałach neurologicznych i w siedmiu udzielających świadczeń w oddziałach wewnętrznych;
- siedmiu oddziałach wojewódzkich NFZ.

PROBLEM

Według raportu WHO z 2014 r., udar na przestrzeni lat 2000-2012 stanowił na świecie drugą w kolejności, po chorobach serca, przyczynę zgonów osób dorosłych. W Polsce w ostatnich latach liczba zarejestrowanych przypadków udaru, będącego jednym z najcięższych powikłań choroby nadciśnieniowej uległa zmniejszeniu z 94 963 w 2009 r. do 89 912 w 2014 r. Równocześnie jednak według danych WHO, Polska jest drugim po Federacji Rosyjskiej krajem w Europie o największym odsetku zgonów spowodowanych udarami. Udział zgonów spowodowanych udarami w ogólnej liczbie zgonów jest w naszym kraju ponad dwukrotnie wyższy niż we Francji, Niemczech, Hiszpanii czy Wielkiej Brytanii.

Skala zachorowań oraz ich następstwa: niepełnosprawność i śmiertelność mają ogromne konsekwencje społeczne i ekonomiczne. Spośród tych, którzy przeżyli udar od 44% do 75% pacjentów pozostaje zależnych od otoczenia. Na wystąpienie udaru szczególnie narażone są osoby po 60. roku życia. Zmiany demograficzne w społeczeństwie powodują, że prognozy dotyczące zachorowalności w następnych kilkudziesięciu latach nie są optymistyczne.

Wsparcie dla rozwoju nowoczesnych oddziałów udarowych w Polsce stanowiły dwa programy finansowane ze środków budżetowych:

- Narodowy Program Profilaktyki i Leczenia Udaru Mózgu (realizowany w latach 1996-2002),
- Narodowy Program Profilaktyki i Leczenia Chorób Układu Krążenia POLKARD (realizowany od 2003 r.).

W wyniku działań podejmowanych w ramach części neurologicznej programu POLKARD, w latach 2013-2015 oddziały udarowe 29 szpitali wyłonionych przez Ministra Zdrowia w drodze konkursów ofert zostały doposażone w 13 respiratorów stacjonarnych, trzy kardiografy impedancyjne i 18 USG z funkcją Duplex. Wsparciem w ramach tego programu objęto także funkcjonujące w 52 szpitalach oddziały rehabilitacji pacjentów po udarze, dla których w latach 2013-2015 sfinansowano zakup aparatury medycznej wspomagającej odtwarzanie funkcji ruchowych pacjentów (urządzeń wspomagających naukę chodzenia czy urządzeń wspomagających ruch niedowładnych dłoni). Łącznie na ww. zakupy przeznaczono środki w kwocie 4,9 mln zł (12% środków programu POLKARD).

SYNTEZA

Szpitale z oddziałami udarowymi były właściwie przygotowane do leczenia pacjentów, u których wystąpiły objawy udaru. Warunki tam stworzone – mimo ujawnionych w części jednostek nieprawidłowości o różnym stopniu istotności – umożliwiły zapewnienie osobom hospitalizowanym w oddziałach udarowych jednoznacznej i zdecydowanie szybszej – w stosunku do szpitali leczących chorych z udarami w oddziałach neurologicznych lub wewnętrznych – diagnozy, zapewnienie dostępu do specjalistycznego leczenia i opieki wykwalifikowanego zespołu udarowego, a także do wczesnej rehabilitacji w oddziale.

Rozbudowana sieć szpitali z oddziałami udarowymi umożliwiała transport w krótkim czasie osób z podejrzeniem udaru do tych jednostek, co NIK oceniła pozytywnie. Pomimo tego ponad 1/3 świadczeń z zakresu leczenia pacjentów z udarem udzielona została w szpitalach nieposiadających w swoich strukturach takich oddziałów – pacjenci leczeni byli w oddziałach neurologicznych i wewnętrznych, które nie są zobowiązane do spełnienia restrykcyjnych norm jakie obowiązujące przepisy nakładają na oddziały udarowe (dotyczących personelu, organizacji udzielania świadczeń, czy wyposażenia), a przez to nie zapewniają chorym najwyższego poziomu bezpieczeństwa.

W ocenie NIK istniejąca sieć szpitali z oddziałami udarowymi, zapewniających chorym wyższy poziom bezpieczeństwa, daje Ministrowi Zdrowia możliwość podjęcia systemowych działań celem kierowania pacjentów z podejrzeniem udaru mózgu bezpośrednio do tych jednostek. Jako dalece niewystarczające NIK oceniła objęcie bezpośrednią opieką w oddziałach rehabilitacji neurologicznej jedynie 29% pacjentów oddziałów udarowych, zakwalifikowanych do rehabilitacji, w sytuacji gdy przepisy zobowiązują do zapewnienia ciągłości leczenia przez procedury rehabilitacji neurologicznej wszystkim chorym leczonym w oddziałach udarowych, u których nie występują przeciwskazania do ich zastosowania.

NIK zwróciła także uwagę na konieczność podjęcia przez skontrolowane szpitale z oddziałami udarowymi działań celem zapewnienia wszystkim wymagającym tego pacjentom ciągłości procesu terapeutycznego przez procedury rehabilitacji neurologicznej. Dla realizacji tego celu konieczne jest stworzenie warunków dających możliwość przekazywania pacjentów, bezpośrednio po zakończeniu procesu leczenia w oddziale udarowym, do oddziałów rehabilitacji neurologicznej.

NIK pozytywnie oceniła nadzór NFZ nad prawidłowym przygotowaniem i stanem zabezpieczenia szpitali w personel i sprzęt niezbędny do udzielania świadczeń w zakresie leczenia pacjentów z udarem.

WNIOSKI POKONTROLNE

W wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do dyrektorów szpitali objętych kontrolą, sformułowano łącznie 33 wnioski pokontrolne. Wnioski te dotyczyły w szczególności:

- zapewnienia, w lokalizacji oddziału neurologii, stałej obecności lekarza specjalisty w dziedzinie anestezjologii lub anestezjologii i reanimacji, lub anestezjologii i intensywnej terapii;
- podjęcia działań mających na celu zapewnienie posiadania leków trombolitycznych w zakresie niezbędnym do wykonywania świadczeń gwarantowanych, określonych w Załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych;
- zapewnienia udziału z zespole leczniczo-rehabilitacyjnym lekarza specjalisty w dziedzinie rehabilitacji lub rehabilitacji w chorobach narządu ruchu oraz dokumentowania przeprowadzenia konsultacji internistycznych co najmniej przy przyjęciu i wypisie pacjentów z udarem, rozliczonych z NFZ grupami A48 i A51.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

W wyniku kontroli NIK skierowała do Prokuratury Rejonowej w Żywcu zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 271 § 1 kk. Postanowieniem z dnia 6 grudnia 2016 r. postępowanie zostało umorzone (art. 17 § 1 pkt 2 kpk). Na postanowienie o umorzeniu postępowania NIK złożyła zażalenie.

Badania prenatalne w Polsce

Delegatura w Katowicach

P/15/073

CEL OGÓLNY

Ocena zapewnienia kobietom w ciąży dostępu do badań prenatalnych oraz ocena, czy realizacja celu operacyjnego nr 7 Narodowego Programu Zdrowia Poprawa opieki zdrowotnej nad matką, noworodkiem i małym dzieckiem umożliwia osiągnięcie oczekiwanych efektów.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w 18 jednostkach zlokalizowanych w pięciu województwach (śląskim, mazowieckim, podkarpackim, małopolskim i lubelskim), z tego w: 12 podmiotach leczniczych, pięciu Oddziałach Wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia i w Ministerstwie Zdrowia.

PROBLEM

Badania prenatalne są to badania kobiety w ciąży i płodu przeprowadzone w okresie rozwoju wewnątrzmacicznego. Dają one szansę na wczesne zdiagnozowanie wad płodu i podjęcie szybkiego leczenia w celu uratowania zdrowia lub życia nienarodzonego dziecka.

Najczęściej występujące w Polsce wady wrodzone to wady układu sercowo-naczyniowego, które w 80% występują u dzieci kobiet ciężarnych poniżej 35. roku życia (r.ż.) oraz wady układu mięśniowo-szkieletowego, które w 85% płodów dotyczą kobiet również poniżej 35. roku życia. Ryzyko urodzenia dziecka z zespołem Downa, rośnie wraz z wiekiem kobiety, u kobiety mającej 20 lat wynosi 1:2 000, a u kobiety 35 letniej – 1:500-660. Jednak większość dzieci z zespołem Downa (ok. 70%) rodzą kobiety w wieku poniżej 35 lat. Powyższe jest związane z najwyższą liczbą urodzeń w grupie wiekowej do 35. roku życia.

Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej każdy ma prawo do ochrony zdrowia i niezależnie od sytuacji materialnej osoby, władze publiczne zapewniają obywatelom równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Ponadto władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej m.in. kobietom ciężarnym.

Prawo do badań prenatalnych jest pochodną prawa kobiety do informacji o stanie zdrowia płodu oraz prawa do planowania rodziny, będących dobrami osobistymi chronionymi w ustawie – Kodeks cywilny. Prawo do informacji o stanie zdrowia płodu jest wywodzone z generalnego prawa pacjenta do świadczeń zdrowotnych odpowiadających wymaganiom wiedzy medycznej oraz do informacji o swoim stanie zdrowia (zawartym w ustawie o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta). Kwestia prawa do informacji o stanie zdrowia płodu i nieskierowania na genetyczne badania prenatalne była przedmiotem wyroku Sądu

Najwyższego, który w swym orzeczeniu stwierdził, że uprawnienie do ich przeprowadzenia wynika z prawa kobiety w ciąży do informacji o stanie płodu, jego ewentualnych schorzeniach i wadach oraz możliwościach ich leczenia w okresie płodowym.

Pacjentka ma prawo do badań prenatalnych na podstawie przepisów ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej. Punkt 13 odnosi się do programów zdrowotnych, a jednym z nich jest właśnie Program badań prenatalnych.

SYNTEZA

Minister Zdrowia oraz skontrolowane Oddziały Wojewódzkie Narodowego Funduszu Zdrowia zapewniły kobietom w ciąży dostęp do Programu badań prenatalnych. Polepszenie jakości opieki perinatalnej, realizacja Programu badań prenatalnych a także realizacja programu kompleksowej diagnostyki i terapii wewnątrzmacicznej, miały wpływ na obniżenie wskaźników umieralności okołoporodowej i noworodkowej, co było wskazane jako oczekiwane efekty Celu operacyjnego nr 7 Narodowego Programu Zdrowia, w tym: wskaźnika umieralności okołoporodowej (0-6 dni) z 8,6‰ do 6‰, wskaźnika zgonu niemowląt (w wieku poniżej jednego roku) z 7‰ do 4‰, oraz zgonu noworodków (0-27 dni) z 3,7‰ do 3‰. Ustalono, że już w 2013 r. osiągnięto efekt obniżenia umieralności okołoporodowej, a w 2014 r. wskaźnik ten wyniósł 5,6‰. Współczynnik zgonu niemowląt zmniejszył się z 4,6‰ w 2013 r. do 4,2‰ w 2014 r. Wskaźnik zgonu noworodków również zmalał z 3,1‰ w 2013 r. do 2,9‰ w 2014 r.

Programem objęto kobiety w wieku powyżej 35 lat (począwszy od roku kalendarzowego, w którym kończy 35 lat) oraz, niezależnie od wieku, obciążone występowaniem chorób genetycznych w rodzinie, u których stwierdzono w czasie ciąży nieprawidłowy wynik badania USG i/lub badania biochemicznego. NIK oceniła, że ograniczenie wiekowe dostępności kobiet do bezpłatnego dla nich Programu badań prenatalnych nie ma uzasadnienia w sytuacji gdy więcej dzieci z wrodzonymi wadami rozwojowymi rodzą matki poniżej 35. r.ż. Zauważyć także należy, że przeprowadzanie przez poszczególne OW NFZ jednego postępowania konkursowego w celu wyłonienia realizatorów Programu dla populacji całego województwa mogło ograniczać dostępność kobiet do tego Programu w porównaniu do tych województw, w których OW NFZ jako obszar kontraktowania przyjmowały poszczególne regiony lub powiaty danego województwa. W efekcie, tam gdzie liczba realizatorów badań wykonywanych na podstawie wydanych skierowań przez lekarzy prowadzących ciąże była większa i byli oni rozmieszczeni równomiernie w regionie (woj. śląskie i małopolskie) z Programu korzystał znaczący odsetek uprawnionych kobiet (od 41% do 54%), zaś tam gdzie jego nieliczni realizatorzy skupieni byli w głównych miastach regionu odsetek ten był niemal dziesięciokrotnie niższy (woj. lubelskie – ok 3%).

DOBRE PRAKTYKI

W toku kontroli, w dwóch podmiotach (Semedica sp. z o.o. w Kętach oraz SPZOZ Szpital Uniwersytecki w Krakowie) zidentyfikowano dobre praktyki usprawniające działalność jednostek, polegające na opracowaniu jednolitego wzoru skierowania na badania prenatalne oraz ankiety dot. Programu (SPZOZ Szpital Uniwersytecki w Krakowie) dostarczającej informację o przebiegu leczenia danej pacjentki. Ponadto Semedica sp. z o.o. prowadziła wśród lekarzy regionu małopolskiego coroczną akcję informującą o zasadach kierowania pacjentek do Programu, przyczyniając się do rozpropagowywania idei Programu badań prenatalnych.

NIK widzi zasadność podjęcia przez Prezesa NFZ działań mających na celu upowszechnienie wśród pozostałych OW NFZ, jako dobrej praktyki, podziału obszarów kontraktowania świadczeń realizowanych w ramach Programu badań prenatalnych na mniejsze (np. powiaty), co sprzyja poprawie dostępności do tych świadczeń, a przez to wpływa na wzrost uczestnictwa kobiet w tym Programie.

WNIOSKI POKONTROLNE

W wyniku kontroli NIK wnioskowała do Ministra Zdrowia o:

- zintensyfikowanie prac nad modyfikacją programu dotyczącego badań prenatalnych;
- uzupełnienie ulotki oraz broszury informacyjnej na stronie internetowej Ministerstwa Zdrowia o informacje o Programie badań prenatalnych;
- określenie zasad finansowania Polskiego Rejestru Wrodzonych Wad Rozwojowych oraz zwiększenie nadzoru nad prowadzeniem tego Rejestru.

Wnioski skierowane do dyrektorów Oddziałów Wojewódzkich NFZ dotyczyły:

- dostosowania rozpowszechnianych informacji dotyczących Programu badań prenatalnych do przepisów rozporządzenia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu programów zdrowotnych;
- doprecyzowania na stronie internetowej oddziału informacji dotyczących populacji kobiet objętych Programem badań prenatalnych;

- weryfikacji świadczeń wykonanych w ramach umowy przez lekarza zatrudnionego w spółce Pro-Familia bez wymaganego certyfikatu sekcji USG PTG i zastosowania odpowiednich środków z uwagi na niewłaściwą realizację umowy o udzielanie świadczeń w tym zakresie.

Do Kierowników podmiotów leczniczych objętych kontrolą NIK wnioskowała o:
- kierowanie na badania prenatalne pacjentek, które spełniają kryteria kwalifikacji do Programu;
- sporządzanie (ustalanie z kobietą ciężarną i dołączanie do dokumentacji medycznej) planów opieki przedporodowej i przekazywanie ich kopii kobietom w ciąży, objętych tą opieką;
- zapewnienie spełnienia przez lekarzy wykonujących badania w ramach Programu wymagań określonych w obowiązujących przepisach prawa przez cały okres obowiązywania umowy z NFZ.

DE LEGE FERENDA

Najwyższa Izba Kontroli wniosła do Ministra Zdrowia o wdrożenie prac legislacyjnych mających na celu:
- Prowadzenie badań profilaktycznych obejmujących kobiety w ciąży, w tym badań prenatalnych oraz profilaktyki stomatologicznej. Proponowana zmiana dotyczy ustawy z dnia z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.
- Wprowadzenie obowiązku informowania kobiety do 10. tygodnia ciąży o możliwości wykonania badań w kierunku wad uwarunkowanych genetycznie oraz dokumentowania w historii zdrowia i choroby pacjentki przekazania tej informacji przez lekarza. Proponowana zmiana dotyczy uregulowania zapisu rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 września 2012 r. w sprawie standardów postępowania medycznego przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych z zakresu opieki okołoporodowej, sprawowanej nad kobietą w okresie fizjologicznej ciąży, fizjologicznego porodu, połogu oraz opieki nad noworodkiem.
- Włączenie do Programu badań prenatalnych w obszarze badań nieinwazyjnych wszystkich kobiet w ciąży. Proponowana zmiana dotyczy rozporządzenia z 6 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu programów zdrowotnych.

System szczepień ochronnych dzieci

Delegatura w Krakowie

P/15/080

CEL OGÓLNY

Ocena czy organizacja systemu szczepień ochronnych gwarantuje bezpieczeństwo dzieci. W wyniku kontroli dokonano w szczególności oceny:
- stosowanych standardów bezpieczeństwa w zakresie szczepień ochronnych,
- sposobu wykonywania obowiązków przez podmioty odpowiedzialne za realizację zadań w zakresie szczepień ochronnych i nadzoru epidemiologicznego,
- działań edukacyjnych prowadzonych w celu zapewnienia rodzicom dostępu do wszystkich niezbędnych informacji w zakresie zagrożeń związanych z nieszczepieniem dziecka oraz o ewentualnych odczynach poszczepiennych,
- skuteczności nadzoru nad niepożądanymi odczynami poszczepiennymi.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Zdrowia i Zakładzie Zamówień Publicznych przy Ministrze Zdrowia, Głównym Inspektoracie Sanitarnym, Narodowym Instytucie Zdrowia Publicznego – Państwowym Zakładzie Higieny, pięciu wojewódzkich i sześciu powiatowych stacjach sanitarno-epidemiologicznych oraz u 10 świadczeniodawców.

PROBLEM

Obowiązkiem władz publicznych, zgodnie z Konstytucją RP, jest m.in. zwalczanie chorób epidemicznych. W tym celu w Polsce wprowadzono obowiązek szczepień ochronnych. Jest to działanie profilaktyczne, zaliczane do świadczeń na rzecz zachowania zdrowia, zapobiegania chorobom i wczesnego wykrywania chorób. Obowiązkowym szczepieniom ochronnym podlega każda osoba przebywająca na terytorium Polski, a odpowiedzialni za wypełnienie tego obowiązku w przypadku dzieci są rodzice.

Wykaz chorób zakaźnych objętych obowiązkiem szczepień liczy 13 pozycji: błonica, gruźlica, inwazyjne zakażenie haemophilus influenzae typu b, inwazyjne zakażenia pneumokokami, krztusiec, nagminne zakażenie przyusznic (świnka), odra, ospa wietrzna, ostre nagminne porażenie dziecięce (poliomyelitis), różyczka, tężec, wirusowe zapalenie wątroby typu B

oraz wścieklizna. Co roku GIS określa Program Szczepień Ochronnych na dany rok. Program ten wskazuje m.in., jakie szczepienia i w jakim okresie muszą być wykonane, a także kryteria określające populację nimi objętą. Oprócz obowiązkowych szczepień ochronnych Minister Zdrowia określa również wykaz zalecanych szczepień ochronnych.

Lekarz sprawujący profilaktyczną opiekę zdrowotną nad dzieckiem obowiązany jest do powiadomienia rodziców/opiekunów o obowiązku przeprowadzenia szczepień oraz o szczepieniach zalecanych. Przed szczepieniem przeprowadza badanie kwalifikacyjne mające wykluczyć przeciwwskazania ku temu zabiegowi. W przypadku stwierdzenia podstaw do długotrwałego odroczenia obowiązkowego szczepienia ochronnego, lekarz wykonujący badanie kwalifikacyjne kieruje pacjenta na konsultację specjalistyczną.

Koszty szczepionek i przeprowadzenia szczepień finansowane są ze środków publicznych. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy dziecku na prośbę opiekuna zostaje podana szczepionka inna niż zakupiona przez Ministra Zdrowia. W takiej sytuacji rodzic/opiekun pokrywa koszt szczepionki, natomiast wykonanie szczepienia jest finansowane ze środków publicznych.

Nadzór nad prawidłowym wykonywaniem szczepień ochronnych sprawuje właściwy państwowy powiatowy inspektor sanitarny, który jest odpowiedzialny również za dystrybucję szczepionek (zakupionych przez Ministra Zdrowia) do świadczeniodawców wykonujących obowiązkowe szczepienia ochronne.

Rodzaje niepożądanych odczynów poszczepiennych i kryteria ich rozpoznawania określa rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie niepożądanych odczynów poszczepiennych oraz kryteriów ich rozpoznawania.

SYNTEZA

Obowiązujący system szczepień ochronnych zapewnia bezpieczeństwo zarówno dzieciom poddawanym szczepieniu, jak i całej populacji. Wprowadzone warunki zakupu szczepionek oraz standardy ich dostawy i przechowywania, gwarantowały bezpieczeństwo zdrowotne szczepionym dzieciom. Także warunki, w jakich realizowane były szczepienia, u zdecydowanej większości kontrolowanych świadczeniodawców gwarantowały minimalizowanie ryzyka wystąpienia niepożądanych odczynów poszczepiennych. System kontroli prowadzonych u świadczeniodawców przez Państwową Inspekcję Sanitarną zapewniał wykrycie i eliminowanie nieprawidłowości mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo dzieci poddawanych szczepieniom ochronnym Wszystkie kontrolowane podmioty prowadziły działalność informacyjną i edukacyjną w zakresie szczepień ochronnych.

Natomiast działania egzekucyjne państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych wobec opiekunów dzieci uchylających się od wykonania obowiązku szczepień ochronnych były niewystarczające i często nieskuteczne. Większość kontrolowanych świadczeniodawców nie przekazywała powiatowym inspektorom sanitarnym informacji o osobach uchylających się od obowiązkowych szczepień, a pracownicy PSSE, pomimo częstych kontroli nie wydawali zaleceń w tym zakresie. Ze względu na stale rosnącą liczbę osób uchylających się od realizacji obowiązkowych szczepień ochronnych, konieczne jest kontynuowanie akcji edukacyjnych i szukanie nowych sposobów dotarcia do opiekunów z informacjami wskazującymi na zasadność szczepień.

Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej prowadziły w okresie objętym kontrolą wymagane rejestry niepożądanych odczynów poszczepiennych, a Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny na podstawie otrzymanych od świadczeniodawców formularzy zgłoszeń sporządzał ocenę sytuacji epidemiologicznej chorób zakaźnych w Polsce. Jednakże część świadczeniodawców nie przestrzegała terminu i obowiązku przekazania informacji o tych odczynach.

Biorąc pod uwagę warunki finansowania z budżetu państwa, Minister Zdrowia prawidłowo dokonywał zakupu szczepionek służących do przeprowadzania obowiązkowych szczepień ochronnych. Jednakże NIK zwraca uwagę, że zadanie to w okresie objętym kontrolą realizowane było w pełnym zakresie w odniesieniu do zaledwie około 40% dzieci, co stanowiło istotne odciążenie budżetu państwa w ponoszeniu jego kosztów. Sytuacja ta spowodowana była wyborem opiekunów dzieci, którzy decydowali się na zakup szczepionek wysokoskojarzonych, zamiast szczepionek zakupywanych przez Ministra Zdrowia. Zaznaczyć jednak należy, że funkcjonujący system szczepień ochronnych działał skutecznie, ponieważ każde dziecko miało gwarancję wykonania szczepienia, a stan zaszczepienia był wysoki. Minister Zdrowia monitorował zapotrzebowanie na zakup szczepionek, zapewniając ich dostawę do realizacji szczepień obowiązkowych oraz podejmował działania w celu minimalizowania ryzyka przerw w dostawach. Problemy z zaopatrzeniem w 2014 i 2015 r. w szczepionkę przeciwko błonicy, tężcowi i krztuścowi, zawierającą acelularny (bezkomórkowy) komponent krztuśca, stosowaną u dzieci z przeciwskazaniami do podania szczepionki pełnokomórkowej oraz dla dzieci w 6. roku życia, spowodowane były w szczególności przerwaniem produkcji tego preparatu na skutek braku dostępu do odpowiedniej ilości komponentu krztuścowego.

Działania podejmowane w celu rozszerzenia i unowocześnienia katalogu obowiązkowych szczepień ochronnych były nieskuteczne. Pomimo rekomendacji wskazywanych przez Pediatryczny Zespół Ekspertów ds. Programu Szczepień Ochronnych przy Ministrze Zdrowia oraz Radę Sanitarno-Epidemiologiczną przy Głównym Inspektorze Sanitarnym,

Minister Zdrowia nie wprowadził postulowanych zmian i nie zapewnił zakupu szczepionek przeciwko pneumokokom dla całej populacji dzieci oraz szczepionek skojarzonych pięciowalentnych do realizacji obowiązkowych szczepień przeciwko błonicy, tężcowi, krztuścowi, wirusowi poliomyelitis i haemophilus influenzae typu b.

Opracowano wytyczne i standardy dotyczące realizacji obowiązkowych szczepień ochronnych, w tym transportu, przechowywania szczepionek i kontroli warunków sanitarnych. Opracowane i opublikowane zostały również komentarze i stanowiska dotyczące poszczególnych zagadnień istotnych dla bezpieczeństwa szczepień ochronnych. Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny prowadził badania bezpieczeństwa szczepionek oraz analizy sytuacji epidemiologicznej i realizacji obowiązkowych szczepień ochronnych, a także gromadził i analizował informacje o niepożądanych odczynach poszczepiennych. Organy państwowej inspekcji sanitarnej sprawowały natomiast kontrolę nad warunkami sanitarno-higienicznymi punktów szczepień. Główny Inspektor Sanitarny dysponował wiedzą na temat aktualnego stanu zaszczepienia dzieci na choroby objęte obowiązkiem szczepień, liczby i rodzaju zgłaszanych niepożądanych odczynów poszczepiennych oraz danymi statystycznymi na temat osób uchylających się od realizacji obowiązkowych szczepień ochronnych, przy czym dane w tym ostatnim zakresie, ze względu na niewywiązywanie się świadczeniodawców z obowiązku przekazywania do państwowego powiatowego inspektora sanitarnego informacji o osobach uchylających się od realizacji obowiązkowych szczepień ochronnych, mogą być obarczone znacznym błędem.

DOBRE PRAKTYKI

- Kierowanie do poradni na konsultację ds. szczepień ochronnych rodziców, którzy pomimo rozmowy z lekarzem obawiali się szczepień. Takie działalnia skutkują często realizacją szczepienia.
- Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Bochni w przypadku otrzymania od świadczeniodawcy informacji o osobach uchylających się od szczepień wysyłał do rodziców pisemną informację o skutkach niezaszczepienia wraz z ulotką informacyjną na temat szczepień ochronnych, a w przypadku posiadania numeru telefonu pracownicy Powiatowej Stacji Sanitarno-epidemiologicznej (PSSE) również dzwonili do rodziców w celu ich zachęcenia do wykonania obowiązku szczepień. Natomiast pracownicy PSSE w Skarżysku-Kamiennej przeprowadzali wizyty domowe, mające na celu uświadomienie korzyści płynących z realizacji obowiązku szczepień i konsekwencji w przypadku dalszego uchylania się. Działania te cechowały się wysoką skutecznością.

WNIOSKI POKONTROLNE

- NIK wniosła do Ministra Zdrowia o dalsze prowadzenie wspólnych z GIS i NIZP-PZH skoordynowanych działań edukacyjnych oraz szukanie skutecznych sposobów przekazania opiekunom rzetelnych informacji o szczepieniach.
- NIK zwróciła uwagę, że w przypadku transportu szczepionek zakupionych przez opiekunów dziecka poza przychodnią istnieje ryzyko, iż produkty te są przewożone w nieodpowiednich warunkach. Niezachowanie wymaganego przez producenta cyklu chłodniczego może skutkować uszkodzeniem szczepionki. Dlatego NIK rekomenduje lekarzom POZ wykonującym szczepienia ochronne, informowanie opiekunów dzieci o wymogach w zakresie transportu i przechowywania szczepionek.
- Do Głównego Inspektora Sanitarnego NIK skierowała wniosek o doprecyzowanie w Programie Szczepień Ochronnych zapisów odnoszących się do organizacji szczepień, w szczególności dotyczących dzieci rozpoczynających naukę w szkole.

DE LEGE FERENDA

NIK skierowała do Ministra Zdrowia w 2016 r. wnioski o:

- zmianę rozporządzenia w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych polegającą na rozszerzeniu szczepień przeciwko pneumokokom na całą populację dzieci – wniosek został zrealizowany;
- podjęcie działań mających na celu wprowadzenie w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi przepisów, które jednoznacznie określiłyby odpowiedzialność świadczeniodawcy przechowującego szczepionki;
- doprecyzowanie w rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie niepożądanych odczynów poszczepiennych terminu i sposobu przekazywania przez świadczeniodawców informacji o wystąpieniu ciężkiego lub poważnego NOP.

Restrukturyzacja wybranych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej korzystających z pomocy ze środków publicznych

Delegatura w Opolu

P/15/092

CEL OGÓLNY

Ocena wpływu i skuteczności pomocy udzielanej samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej ze środków publicznych na poprawę ich sytuacji finansowej, w tym na zmniejszenie zadłużenia.

ZAKRES PODMIOTOWY

Osiem szpitali funkcjonujących w formie organizacyjno-prawnej samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz osiem jednostek samorządu terytorialnego – jeden urząd marszałkowski i siedem starostw powiatowych – będących podmiotami tworzącymi dla tych szpitali.

PROBLEM

Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej to najpowszechniej występująca w naszym kraju forma organizacyjno-prawna funkcjonowania podmiotów leczniczych, w ramach której prowadzona jest działalność publicznych szpitali. Na koniec 2014 r. w Polsce działało 1161 SPZOZ utworzonych przez Ministra Zdrowia, uczelnie medyczne i jednostki samorządu terytorialnego, w tym 1120 dla których podmiotem tworzącym było województwo, powiat, miasto lub gmina. W 2014 r. w szpitale samorządowe dysponowały 80% łóżek szpitalnych w Polsce.

Szpitale takie ponad 10 lat temu uzyskały istotną pomoc finansową z budżetu państwa, której celem było nie tylko ich oddłużenie, ale też zainicjowanie działań restrukturyzacyjnych służących trwałej poprawie ich sytuacji ekonomicznej. Do realizacji działań restrukturyzacyjnych szpitale zobowiązały się w przyjętych programach restrukturyzacji.

Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, otrzymywały istotne wsparcie w formie rzeczowej lub finansowej od swoich podmiotów tworzących. Szpitale uzyskiwały również dotacje, dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej, a ponadto zaciągały zobowiązania w bankach oraz innych instytucjach finansowych. W wielu przypadkach ujemny wynik finansowy samorządowych szpitali pokrywany był z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W 2015 r. samorządy przeznaczyły na ten cel łącznie 177 371 tys. zł, co umożliwiło pokrycie ujemnego wyniku 151, czyli 13,5% spzoz-ów samorządowych za 2014 r. Okoliczności te potwierdzają, że pomimo uzyskiwanego z zewnątrz wsparcia, nie wszystkie szpitale utrzymują równowagę pomiędzy przychodami i kosztami.

Ze względu na przeważający udział szpitali samorządowych w lecznictwie szpitalnym w Polsce oraz ich kondycję finansową, problematyka restrukturyzacji dotyczy przede wszystkim tej kategorii placówek.

SYNTEZA

W ocenie NIK – w latach 2005-2014 – nie zostały wprowadzone skuteczne mechanizmy motywujące szpitale uzyskujące wsparcie ze środków publicznych do podejmowania restrukturyzacji. Pomimo że kontrolowane szpitale uzyskały z budżetu państwa ponad 46 mln zł – przeznaczonych na obniżenie poziomu zobowiązań, a ich działalność została dodatkowo wsparta w kwocie ponad 382,2 mln zł wykorzystanej głównie na inwestycje – to w większości tych podmiotów nie zostały podjęte skuteczne działania umożliwiające uzyskanie trwałej poprawy sytuacji finansowej.

Określone w przepisach ustawy o pomocy publicznej warunki udzielania szpitalom pomocy na ograniczenie zadłużenia, pomimo iż uzależniały jej uzyskanie od zaplanowania działań restrukturyzacyjnych, to nie wymuszały konsekwentnej realizacji zamierzeń ujętych w takich planach. Również przekazywana w następnych latach szpitalom, przez podmioty publiczne, pomoc finansowa i rzeczowa nie była warunkowana wdrożeniem działań naprawczych.

Tylko w przypadku trzech z ośmiu objętych kontrolą szpitali korzystających z pomocy ze środków publicznych, podjęte działania restrukturyzacyjne doprowadziły w kolejnych latach do poprawy ich sytuacji finansowej, przejawiającej się w szczególności brakiem zobowiązań wymagalnych. Pomimo tego nadal istnieją zagrożenia dla stabilności ich sytuacji finansowej w dłuższej perspektywie, wynikające m.in. ze znacznej skali zobowiązań długoterminowych.

W pozostałych szpitalach, pomimo uzyskania dodatkowego wsparcia ze środków publicznych, umożliwiającego na początkowym etapie restrukturyzacji wyeliminowanie zobowiązań wymagalnych i kosztów związanych z ich obsługą, nie nastąpiła trwała poprawa ich sytuacji finansowej. Wynikało to w szczególności z braku rzetelnych analiz dotyczących

zarówno przyczyn pogarszania się wyników finansowych szpitala, jak i możliwości podjęcia działań naprawczych, a ponadto z ograniczonego zakresu wdrażanych działań naprawczych, w tym głównie w obszarze zatrudnienia.

Na poprawę wyników finansowych, w części objętych kontrolą szpitali, decydujący wpływ miała racjonalizacja kosztów prowadzonej działalności, a nie skala i zakres uzyskanego z zewnątrz wsparcia.

WNIOSKI POKONTROLNE

- Do Prezesa ZUS o kontynuowanie działań zmierzających do ustalenia prawidłowej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne pracowników podmiotów leczniczych, którzy oprócz wynagrodzenia za pracę uzyskiwali od podmiotów leczniczych również należności z tytułu umów cywilnoprawnych, zawartych z naruszeniem zakazu wynikającego z przepisów ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.
- Do Ministra Zdrowia o rozważenie zainicjowania zmiany obowiązującego stanu prawnego, w taki sposób, by prawo do odpoczynku było przypisane do pracownika i uwzględniało łączny czas wykonywania obowiązków u jednego pracodawcy niezależnie od formy zawartych umów. Wniosek ten sformułowany został w Informacji o wynikach kontroli zatrudnienia w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej (P/14/065) i uznany za nadal aktualny.

Ponadto NIK wnioskowała o:
- rzetelne sporządzanie planów finansowych szpitali;
- ustalenie minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych wymaganych treścią art. 50 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej;
- podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie naliczania i odprowadzania składek ZUS;
- zintensyfikowanie działań na rzecz minimalizowania kosztów finansowych z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań.

ZAWIADOMIENIA W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

W związku z wynikami kontroli skierowane zostały dwa zawiadomienia o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

Przymusowe kierowanie osób uzależnionych od alkoholu na leczenie odwykowe

Delegatura w Poznaniu

P/15/095

CEL OGÓLNY

Sprawdzenie, czy stosowana w Polsce procedura zobowiązania do leczenia odwykowego funkcjonuje sprawnie i skutecznie wspomaga rozwiązywanie problemów alkoholowych. Kontrolą objęto w szczególności tryb postępowania gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych w sprawach o zastosowanie wobec osób uzależnionych od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu. Sprawdzeniem objęto też dostępność leczenia odwykowego dla osób zobowiązanych przez sąd do poddania się leczeniu.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolę przeprowadzono łącznie w 41 podmiotach, w tym w 31 urzędach gmin i 10 podmiotach leczniczych, z terenu województw: pomorskiego, śląskiego, warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego.

PROBLEM

Konsumpcja alkoholu znacznie zwiększa ryzyko powstania wielu szkód społecznych. Picie ma istotny wpływ na zdrowie fizyczne i psychiczne zarówno jednostek, jak i rodzin, a jego konsekwencje dotyczą nie tylko osób pijących, ale wpływają na całą populację. Spożycie napojów alkoholowych w przeliczeniu na mieszkańca przekroczyło w Polsce 9 litrów 100% alkoholu rocznie. Wzrasta liczba osób uzależnionych od alkoholu. Według przeprowadzonych w Polsce badań epidemiologicznych szacunkowa liczba uzależnionych od alkoholu to około 600 tysięcy. Spośród problemów społecznych występujących w Polsce, problemy związane z alkoholizmem mają szczególne znaczenie. Wynika to przede wszystkim z rozmiarów szkód alkoholowych oraz kosztów społecznych i ekonomicznych, jakie z tego tytułu ponosi budżet państwa, mogących sięgać około 40 miliardów zł rocznie.

Prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych należy do zadań własnych gminy. Realizacja tych zadań prowadzona jest w postaci gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, uchwalanego corocznie przez radę gminy.

Leczenie odwykowe osób uzależnionych od alkoholu prowadzą podmioty lecznicze wykonujące działalność leczniczą stacjonarnie i całodobowo oraz ambulatoryjnie.

Problematyka sądowego zobowiązania do podjęcia leczenia uzależnienia od alkoholu dotyka znacznej liczby obywateli. Jednocześnie pojawia się wiele wątpliwości co do efektywności stosowania procedury przymusowego leczenia. Swoje wątpliwości w tym zakresie wielokrotnie zgłaszał Ministrowi Zdrowia Rzecznik Praw Obywatelskich, dostrzegli je również Minister Zdrowia i Minister Sprawiedliwości. W 2008 r. powołany został Zespół do spraw Poprawy Skuteczności Wykonania Orzeczeń Sądowych, który w listopadzie 2008 r. opracował i przyjął projekt ustawy przewidujący likwidację procedury sądowego zobowiązania do leczenia odwykowego.

Biorąc pod uwagę liczne sygnały i wątpliwości odnośnie efektywności i zasadności stosowania instytucjonalnego zobowiązania osób uzależnionych od alkoholu do poddania się leczeniu odwykowemu, NIK postanowiła zdiagnozować czy procedura ta skutecznie wspomaga rozwiązywanie problemów alkoholowych.

SYNTEZA

Procedura zobowiązania osób uzależnionych od alkoholu do leczenia odwykowego nie funkcjonuje sprawnie oraz nie wspomaga skutecznie rozwiązywania problemów alkoholowych. Przewlekle prowadzone postępowania i długi czas oczekiwania na przyjęcie do szpitala doprowadzały do tego, że osoby uzależnione od alkoholu nadal pozostawały w domach rodzinnych i swoim otoczeniu, zagrażając życiu i zdrowiu swoich bliskich i sąsiadów.

Wyniki kontroli wskazały, że ponad 60% zobowiązanych do leczenia nie stawiła się na nie, 30% osób przyjętych na obowiązkową terapię nie kończyło jej, a połowę zobowiązanych sądy wielokrotnie kierowały na leczenie. Od zgłoszenia gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych do przyjęcia osoby uzależnionej na leczenie odwykowe mijał średnio 1 rok i 10 miesięcy.

Gminne komisje przeciwdziałania alkoholizmowi kierowały na badania osoby, które spełniały przesłanki określone w ustawie o wychowaniu w trzeźwości. Jednak, jak wykazała kontrola, działania komisji skupiały się na motywowaniu zgłoszonych osób do dobrowolnego podjęcia leczenia, co w ocenie NIK wymagało profesjonalnego przygotowania w dziedzinie terapii uzależnień. Tymczasem tylko w co trzeciej ze skontrolowanych komisji, przynajmniej jeden z jej członków był specjalistą z zakresu psychoterapii uzależnień. Komisje nie zagwarantowały zgodnego z wymogami ustawy o ochronie danych osobowych, przetwarzania danych zgłoszonych im osób.

Czas oczekiwania osób, zobowiązanych do leczenia przez sąd, na przyjęcie do oddziałów leczenia uzależnień wynosił średnio od 107 do 597 dni, podczas gdy w tym samym okresie, osoby dobrowolnie zgłaszające się na leczenie oczekiwały na przyjęcie średnio nie dłużej niż 35 dni. Przyczyną tak znaczących dysproporcji było m.in. stosowanie przez podmioty lecznicze niedozwolonej praktyki wyznaczania terminów rozpoczęcia leczenia i wprowadzenia limitów przyjęć osób zobowiązanych przez sąd do poddania się leczeniu.

NIK zwróciła też uwagę na praktykę stosowania procedury zobowiązania do leczenia odwykowego wobec osób, które nadużywały alkoholu oraz równocześnie dopuszczały się przestępstw. Prowadzenie postępowania w sprawie zobowiązania do leczenia odwykowego na podstawie przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości wobec osób, które nadużywają alkoholu oraz równocześnie dopuszczają się przestępstw, w tym zwłaszcza przemocy lub znęcania psychicznego wobec członków rodziny, może prowadzić do zaniechania reakcji przewidzianych w prawie karnym, cywilnym lub rodzinnym.

Zdaniem NIK, część środków finansowych wykorzystywanych dotychczas na realizację instytucjonalnego zobowiązania do leczenia odwykowego, mogłaby wspierać funkcjonowanie skuteczniejszych form przeciwdziałania problemom alkoholowym, opartych na modelu leczenia podejmowanego dobrowolnie, m.in. poprzez: zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej dla osób uzależnionych, które chcą dobrowolnie podjąć leczenie oraz dla rodzin z problemem alkoholowym; utworzenie na poziomie powiatów zespołów terapeutycznych, które zajęłyby się profesjonalnie prowadzoną motywacją osób uzależnionych do podjęcia decyzji o dobrowolnym rozpoczęciu leczenia; wspomaganie samorządowych i pozarządowych organizacji prowadzących różnego rodzaju zajęcia terapeutyczne, w tym profesjonalne wsparcie i motywowanie osób uzależnionych i współuzależnionych; zagwarantowanie rodzinom osób uzależnionych od alkoholu możliwości pobytu w lokalnych ośrodkach wsparcia, w których oprócz pomocy socjalnej, otrzymywałyby wsparcie prawne i psychologiczne.

WNIOSKI POKONTROLNE

- Wnioski pokontrolne skierowane przez NIK do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast dotyczyły przede wszystkim wyeliminowania z trybu prac gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych czynności powodujących długotrwałość i brak efektywności działań zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osób nadużywających alkoholu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu oraz zapewnienia przetwarzania danych osób zgłoszonych gminnym komisjom wyłącznie poprzez osoby będące jej członkami i posiadające stosowne upoważnienie.
- Wnioski pokontrolne skierowane do kierujących podmiotami leczniczymi dotyczyły przede wszystkim zapewnienia osobom zobowiązanym do poddania się leczeniu odwykowemu udzielania świadczeń z uwzględnieniem kolejności zgłoszeń, bez stosowania limitu przyjęć tych pacjentów oraz o zapewnienie przekazywania sądom informacji o wszystkich zdarzeniach mających wpływ na realizację postanowień o zobowiązaniu do poddania się leczeniu odwykowemu.

DE LEGE FERENDA

- Najwyższa Izba Kontroli zarekomendowała Ministrowi Zdrowia rozważenie wprowadzenia zmian w ustawie o wychowaniu w trzeźwości ograniczających stosowanie procedury zobowiązania osób uzależnionych od alkoholu do poddania się leczeniu odwykowemu jedynie do sprawców przestępstw oraz osób, które w wyniku uzależnienia znalazły się w sytuacji zagrażającej ich życiu, albo powodujących zagrożenie dla życia lub zdrowia innych osób.
- Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się do Ministra Zdrowia o zainicjowanie prac legislacyjnych mających na celu uregulowanie w ustawie o wychowaniu w trzeźwości następujących kwestii dotyczących czynności podejmowanych przez gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego:
  - przyznania członkom gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych wyraźnego uprawnienia do przetwarzania tzw. danych wrażliwych w rozumieniu art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych ze wskazaniem zakresu tych danych i trybu ich pozyskania;
  - zwolnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako administratora danych osobowych przetwarzanych przez gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych, z określonego w art. 40 ustawy o ochronie danych osobowych obowiązku zgłoszenia do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych zbiorów danych.

  Wnioski nie zostały zrealizowane.

Wykonywanie przez Państwową Inspekcję Farmaceutyczną zadań określonych w ustawie – Prawo farmaceutyczne

Delegatura w Zielonej Górze

P/15/109

CEL OGÓLNY

Ocena realizacji przez organy Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej zadań określonych w prawie farmaceutycznym, a w szczególności:
- przygotowania organizacyjnego, kadrowego i finansowego Inspekcji Farmaceutycznej do wykonywania zadań określonych w prawie farmaceutycznym;
- prawidłowości i skuteczności sprawowanego nadzoru farmaceutycznego;
- skuteczności współpracy z samorządem aptekarskim oraz innymi organami i inspekcjami.

ZAKRES PODMIOTOWY

Główny Inspektorat Farmaceutyczny oraz sześć wojewódzkich inspektoratów farmaceutycznych w Bydgoszczy, Gorzowie Wlkp., Katowicach, Lublinie, Łodzi i Olsztynie. W ramach przygotowania do kontroli planowej koordynowanej Delegatura NIK w Zielonej Górze przeprowadziła kontrolę rozpoznawczą (R/14/006/LZG) w Wojewódzkich Inspektoratach Farmaceutycznych w Szczecinie i we Wrocławiu, której wyniki wykorzystano w informacji. Podstawą do sporządzenia informacji była również kontrola doraźna (R/15/004/KZD) *Nadzór Ministra Zdrowia nad obrotem refundowanymi produktami leczniczymi*, której celem była ocena nadzoru Ministra Zdrowia nad prawidłową dystrybucją i zaopatrzeniem pacjentów w refundowane produkty lecznicze.

PROBLEM

Inspekcja Farmaceutyczna sprawuje nadzór nad warunkami wytwarzania i importu produktów leczniczych, jak również nad jakością i obrotem produktami leczniczymi oraz wyrobami medycznymi, w celu zabezpieczenia interesu społecznego w zakresie bezpieczeństwa zdrowia i życia obywateli przy stosowaniu produktów leczniczych i wyrobów medycznych, znajdujących się w hurtowniach farmaceutycznych, aptekach, punktach aptecznych i placówkach obrotu pozaaptecznego.

Od 2012 r. z uwagi na wynegocjowane z wytwórcami produktów leczniczych stosunkowo niskie urzędowe ceny nastąpił wzrost eksportu równoległego dużych ilości leków refundowanych, głównie ratujących zdrowie i życie pacjenta, m.in. insulin, leków przeciwastmatycznych, przeciwzakrzepowych i onkologicznych.

Niekontrolowany wywóz tych leków osiągnął nieakceptowalny społecznie poziom i uniemożliwił zapewnienie pacjentom stałego dostępu do ważnych produktów leczniczych, których brak może doprowadzić do sytuacji zagrożenia ich zdrowia i życia. Apteki i punkty apteczne zamiast sprzedawać leki pacjentom, odsprzedawały je innym aptekom lub punktom aptecznym, a następnie hurtowniom framaceutycznym. Te ostatnie z kolei masowo wywoziły je do krajów, w których ten sam specyfik ma znacznie wyższą cenę. Nowym podmiotem, prowadzącym nielegalny obrót farmaceutykami, stały się podmioty prowadzące działalność leczniczą (przychodnie), kupujące leki refundowane z aptek na podstawie zapotrzebowania i sprzedające je do hurtowni farmaceutycznych.

SYNTEZA

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że Organy Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej nieskutecznie sprawowały nadzór nad obrotem produktami leczniczymi. Wprawdzie organy Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej, rzetelnie wywiązywały się z zadań dotyczących udzielania zezwoleń na prowadzenie aptek lub hurtowni farmaceutycznych oraz ewidencjonowania tych podmiotów, a w ramach posiadanych kompetencji, podejmowały – i to na ogół prawidłowo – działania nadzorcze wobec podmiotów naruszających obowiązujący porządek prawny, jednak wskutek braku odpowiednich regulacji bądź ich niejednoznaczności, nie dysponowały wystarczająco skutecznymi instrumentami przeciwdziałania nielegalnym praktykom uczestników rynku farmaceutycznego, zwłaszcza w zakresie niekontrolowanego wywozu leków za granicę w ramach odwróconego łańcucha dystrybucji oraz naruszania zakazów antykoncentracyjnych dotyczących liczby aptek na terenie województwa, prowadzonych przez jednego przedsiębiorcę lub podmioty przez niego kontrolowane.

Wojewódzcy inspektorzy farmaceutyczni w znikomym zakresie badali sposób przechowywania i wydawania przez placówki obrotu pozaaptecznego (sklepy ogólnodostępne, stacje benzynowe itp.) produktów leczniczych dostępnych bez przepisu lekarza. Tymczasem ich niekontrolowane wprowadzanie do obrotu może powodować zagrożenie zdrowia lub życia osób z nich korzystających.

Niekorzystny wpływ na skuteczność działania Inspekcji Farmaceutycznej miała w dużej mierze niewystraczająca obsada kadrowa, zwłaszcza w sytuacji nakładania dodatkowych zadań wynikających z kolejnych nowelizacji prawa farmaceutycznego, będąca następstwem niedostatecznego poziomu finansowania. Brak skuteczności wynikał także z niejednolitego postępowania wojewódzkich inspektorów farmaceutycznych w przypadku ujawnienia naruszeń prawa.

Dostępność leków na polskim rynku nie była monitorowana w sposób, który dostarczałby rzetelnych informacji na temat faktycznej skali występowania przypadków niedoborów oraz pozwalał precyzyjnie identyfikować ich przyczyny, odnosząc je do poszczególnych etapów całego łańcucha dostaw. Spod nadzoru wyłączono podmioty lecznicze, które zamawiały nadmierne ilości leków w stosunku do zakresu realizowanych świadczeń zdrowotnych, a następnie poprzez hurtownie farmaceutyczne sprzedawały je poza granice kraju. W konsekwencji nie zagwarantowano pełnego i nieprzerwanego dostępu do leków ratujących zdrowie lub życie.

Pomimo licznych i wieloletnich sygnałów o wadze i skali problemu – braku bądź utrudnionego dostępu do leków opieszale prowadzono prace legislacyjne, wprowadzając dopiero w 2015 r. ustawowe mechanizmy mające przeciwdziałać niekontrolowanemu wywozowi leków za granicę oraz jednoznacznie zakazujące obrotu w ramach odwróconego łańcucha dystrybucji. Zjawisku niekontrolowanego wywozu leków za granicę mogło sprzyjać stanowisko Ministerstwa Zdrowia o braku obowiązku stosowania marż i cen urzędowych w obrocie z zagranicą określonego w ustawie refundacyjnej.

NIK zauważa, że dokonane w 2015 r. zmiany w prawie farmaceutycznym, choć pożądane, nie poprawiły sytuacji dostępności leków na rynku aptecznym, a wymierne efekty wprowadzonych rozwiązań mogą pojawić się w dłuższej perspektywie czasu.

WNIOSKI POKONTROLNE

- Prawidłowa realizacja zadań oraz skuteczny nadzór nad obrotem produktami leczniczymi wymagają zdecydowanego wzmocnienia kadrowego Inspekcji Farmaceutycznej, szczególnie w sytuacji rosnącej liczby nadzorowanych placówek i licznych nowelizacji prawa farmaceutycznego, które nałożyły dodatkowe zadania. Powinno temu towarzyszyć

zapewnienie w budżecie Ministra Zdrowia oraz poszczególnych wojewodów odpowiednich środków finansowych na funkcjonowanie Inspekcji Farmaceutycznej. Aktualne dysproporcje między ofertą rynkową a możliwościami płacowymi Inspekcji nie sprzyjają zatrudnianiu osób o wysokich kwalifikacjach.

- W celu ograniczenia niekontrolowanego wywozu z kraju refundowanych produktów leczniczych oraz zapewnienia faktycznej do nich dostępności, Minister Zdrowia oraz Inspekcja Farmaceutyczna powinni zadbać o skuteczne stosowanie mechanizmów przeciwdziałających tym zjawiskom, wprowadzonych w prawie farmaceutycznym. Wymaga to bieżącego monitorowania dostępności do produktów leczniczych, stosowania sprzeciwów wobec zamiaru wywozu lub zbycia leków deficytowych, a w przypadku naruszenia przez przedsiębiorców zakazów wywozowych, bezwzględnego stosowania prawem przewidzianych sankcji.
- Skuteczne przeciwdziałanie nielegalnemu obrotowi produktami leczniczymi wymaga wzmocnienia współpracy pomiędzy organami Inspekcji Farmaceutycznej a organami kontroli skarbowej, w szczególności poprzez aktualizację dotychczasowego porozumienia z dnia 20 grudnia 2013 r., zawartego przez Głównego Inspektora Farmaceutycznego z Głównym Inspektorem Kontroli Skarbowej, z uwzględnieniem aktualnych przepisów art. 34b ust. 3 pkt 4d ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej. Zintensyfikowanie działań tych organów powinno obejmować w szczególności bieżącą wymianę informacji i dokumentów dotyczących stwierdzonych nieprawidłowości w obrocie produktami leczniczymi oraz uwzględnienie w planach kontroli skarbowych sugestii i wniosków Inspekcji Farmaceutycznej.
- Zdaniem NIK niezbędne jest wzmocnienie nadzoru nad obrotem lekami w obrocie pozaaptecznym oraz weryfikacja przez Ministra Zdrowia listy produktów leczniczych dopuszczonych do sprzedaży w placówkach pozaaptecznych. Dotychczasowy brak skutecznej kontroli nad warunkami przechowywania i jakością leków w placówkach obrotu pozaaptecznego oraz ich zbyt duża dostępność powoduje, że konsumenci traktują te produkty jak każdy inny towar, co może sprzyjać przypadkom zatruć.
- GIF powinien podjąć działania mające na celu wyeliminowanie dotychczasowych naruszeń zakazów antykoncentracyjnych, sformułowanych w art. 99 ust. 3 pkt 2 i 3 prawa farmaceutycznego.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli wniosła do Ministra Zdrowia o:

- wydanie interpretacji przepisów ustawy o refundacji w kwestii obowiązku stosowania urzędowych cen i marż przy sprzedaży leków za granicę w formie komunikatu opublikowanego na stronach internetowych Ministerstwa Zdrowia wraz z uzasadnieniem zajętego stanowiska;
- zintensyfikowanie prac prowadzonych przez Ministra Zdrowia w zakresie nowelizacji ustawy o refundacji.

Do kierowników skontrolowanych wojewódzkich inspektoratów farmaceutycznych Najwyższa Izba Kontroli wniosła m.in. o:

- podjęcie działań nakierunkowanych na wyeliminowania przypadków nieprzestrzegania przez przedsiębiorców zakazów koncentracji, o których mowa w art. 99 ust. 3 pkt 2 i 3 prawa farmaceutycznego;
- zapewnienie skutecznego nadzoru nad obrotem produktami leczniczymi prowadzonym w sklepach ogólnodostępnych;
- wydawanie decyzji nakazujących usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości w przypadkach wskazanych w obowiązujących przepisach i procedurach wewnętrznych;
- wydawanie decyzji nakazujących dostosowanie działalności do wymagań dotyczących obrotu produktami leczniczymi zgodnie z prawem farmaceutycznym w przypadku stwierdzenia zaopatrywania się podmiotów w środki lecznicze w tzw. centrach dystrybucyjnych;
- kierowanie zaleceń dotyczących usunięcia nieprawidłowości z zakresu obrotu produktami leczniczymi i medycznymi w formie decyzji administracyjnej;
- podjęcie działań w celu zatrudnienia inspektorów farmaceutycznych zgodnie z przyznanymi etatami.

Wnioski pokontrolne sformułowane po przeprowadzeniu kontroli doraźnych dotyczyły m.in.:

- udzielania zezwoleń na prowadzenie aptek ogólnodostępnych na podstawie kompletnych wniosków,
- objęcia nadzorem sklepów ogólnodostępnych i specjalistycznego zaopatrzenia medycznego,
- zapewnienia stronie postępowania administracyjnego czynnego udziału w postępowaniu,
- prawidłowego oznaczania strony postępowania w wydawanych decyzjach.

DE LEGE FERENDA

NIK wniosła do Ministra Zdrowia o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej poprzez dodanie przepisu w art. 99 prawa farmaceutycznego uwzględniającego przesłanki odmowy udzielenia zezwolenia na prowadzenie apteki lub punktu aptecznego, sformułowane w ust. 3 pkt 2 i 3 tegoż artykułu, również w sytuacji przekroczenia zakazów antykoncentracyjnych przez przedsiębiorcę występującego o zmianę zezwolenia. W wyniku łączenia się podmiotów, tym samym wejścia w posiadanie udzielonych już zezwoleń na prowadzenie apteki (poprzez zmianę zezwolenia), doszło do przekroczenia przez sieci aptek limitu prowadzenia aptek ogólnodostępnych na terenie województwa przez jednego przedsiębiorcę, określonego w ww. przepisie.

Profilaktyka wczesnego wykrywania raka piersi we Wrocławiu

Delegatura we Wrocławiu

I/16/001

CEL OGÓLNY

Ocena funkcjonowania i skuteczności realizacji profilaktyki w zakresie wczesnego wykrywania raka piersi we Wrocławiu.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą zostały objęte: Dolnośląski Oddział Wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia, Urząd Miejski Wrocławia, Dolnośląskie Centrum Onkologii we Wrocławiu oraz Wrocławskie Centrum Zdrowia Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej we Wrocławiu.

PROBLEM

W Polsce rak piersi jest najczęściej występującym nowotworem złośliwym u kobiet. Stanowi około 23% wszystkich zachorowań na nowotwory złośliwe. Rozpoznawany jest najczęściej u kobiet w wieku 50-69 lat. Rośnie jednak liczba przypadków diagnozowanych u kobiet młodszych. W ciągu ostatnich 30 lat u kobiet w wieku 20-49 lat zachorowalność na raka piersi wzrosła prawie 2-krotnie. Realizowany w ramach Narodowego Funduszu Zdrowia Program Profilaktyki Raka Piersi adresowany jest wyłącznie do ubezpieczonych kobiet w wieku 50-69 lat, które w ciągu ostatnich 24 miesięcy nie uczestniczyły w tym Programie oraz kobiet, które w jego ramach uzyskały wskazanie do powtórnego wykonania mammografii po upływie 12 miesięcy. Kobietom spoza przedziału wiekowego 50-69 lat nie są dedykowane żadne programy profilaktyczne finansowane ze środków NFZ.

Do wrocławianek, bez ograniczeń wiekowych, adresowany jest Program edukacyjno-diagnostyczny wczesnego wykrywania raka piersi „Samobadanie piersi", finansowany ze środków gminy Wrocław. Istnieje jednak zagrożenie zaprzestania realizacji tego Programu.

SYNTEZA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Miejskim Wrocławia identyfikowano potrzeby zdrowotne mieszkanek Wrocławia w zakresie profilaktyki wczesnego wykrywania raka piersi oraz wykazywano aktywność w prowadzeniu i finansowaniu nieobowiązkowych (dla jednostek samorządu terytorialnego) działań w zakresie zwiększenia wykrywalności nowotworów piersi oraz innych zmian chorobowych w gruczołach piersiowych u kobiet. Działania te były spójne z priorytetami i celami zdrowotnymi (określonymi normatywnie dla całego kraju) oraz zidentyfikowanymi dla Dolnego Śląska potrzebami w zakresie onkologii.

W Urzędzie Miejskim Wrocławia wykorzystywano informacje o występujących na terenie miasta problemach z zakresu ochrony zdrowia, związanych z dostępem do świadczeń opieki zdrowotnej, zapadalnością na nowotwór piersi oraz długością życia z rozpoznanym nowotworem. Zidentyfikowane potrzeby w zakresie profilaktyki wczesnego wykrywania raka piersi stanowiły podstawę planowania działań w ramach zadań własnych gminy Wrocław w obszarze zdrowia. Działania te obejmowały w szczególności realizację Programu edukacyjno-diagnostycznego wczesnego wykrywania raka piersi – samobadanie piersi (dalej: Program edukacyjno-diagnostyczny).

Podejmowane w Urzędzie Miejskim Wrocławia działania zabezpieczały lokalne potrzeby mieszkanek Wrocławia w zakresie profilaktyki wczesnego wykrywania raka piersi, a także ułatwiały osobom zainteresowanym dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Realizacja Programu edukacyjno-diagnostycznego zapewniła na terenie Wrocławia sprawną i szybką diagnostykę dla wszystkich chętnych, bez względu na wiek. Wypełniał on lukę profilaktyczną dla kobiet niemogących w tym zakresie skorzystać ze świadczeń finansowanych przez NFZ z uwagi na ograniczenia wiekowe. Program ten uzyskał przy tym pozytywną opinię środowiska medycznego oraz mieszkanek Wrocławia, które wskazywały na potrzebę profilaktyki u kobiet będących w grupie zwiększonego ryzyka oraz na niższe koszty profilaktyki od kosztów leczenia zaawansowanej choroby nowotworowej.

Jednocześnie jednak, w związku z realizacją tego Programu, w działalności Urzędu Miejskiego Wrocławia wystąpiły nieprawidłowości, w szczególności związane z nieprzedłożeniem go Radzie Miejskiej Wrocławia w celu uchwalenia, oraz przyjęciem niewłaściwych podstaw prawnych jego realizacji, co wiązało się m.in. z niesłusznym niezakwalifikowaniem Programu jako programu polityki zdrowotnej. Skutkowało to sprzecznymi z prawem zaniechaniami w zakresie: wyboru wykonawców Programu w drodze konkursu ofert, przedłożenia Programu do zaopiniowania Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, oraz przekazywania Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego informacji o realizacji Programu.

WNIOSKI POKONTROLNE

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Urzędu Miejskiego we Wrocławiu NIK wnioskowała o:

- przedkładanie Radzie Miejskiej Wrocławia projektów uchwał dotyczących programów z zakresu ochrony zdrowia, w tym związanych z promocją i profilaktyką zdrowotną, celem podjęcia uchwały o ich przyjęciu, bądź odrzuceniu;
- finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej wyłącznie w przypadkach, gdy stanowią one element programu polityki zdrowotnej;
- prowadzenie działań w zakresie ochrony zdrowia, w ramach których są realizowane świadczenia zdrowotne, zgodnie z procedurą określoną w art. 48-48b ustawy o świadczeniach;
- skrupulatne przestrzeganie ustalonych zasad finansowania poszczególnych grup wydatków przy przeznaczaniu środków finansowych na realizację programów z zakresu ochrony zdrowia;
- realizację programów dotyczących ochrony zdrowia zgodnie z przyjętymi założeniami, w tym w zakresie ich monitorowania i ewaluacji.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do pozostałych podmiotów kontrolowanych NIK wnioskowała m.in. o:

- rozszerzenie nadzoru nad prawidłową realizacją Umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych w Programie Profilaktyki Raka Piersi o monitoring i weryfikację dostępności i ciągłości realizacji świadczeń, w szczególności przez świadczeniodawców, którzy nie rozliczają wykonania świadczeń w ramach Programu Profilaktyki Raka Piersi lub rozliczają ich realizację w wartości znacznie niższej od pierwotnie zakontraktowanego limitu na dany rok;
- zintensyfikowanie prowadzonych działań informacyjnych o Programie Profilaktyki Raka Piersi w grupie docelowej kobiet, zwłaszcza za pośrednictwem lekarzy specjalistów w specjalnościach właściwych dla leczenia schorzeń często występujących w przedziale wiekowym beneficjentek tego Programu;
- podjęcie działań w przedmiocie rzetelnego ustalania wartości zamówienia na udzielanie świadczeń zdrowotnych, w celu wyeliminowania przypadków udzielania zamówień bez zastosowania trybu konkursu ofert;
- rzetelne rozliczanie środków otrzymanych na realizację Programu.

Postępowanie z odpadami medycznymi w podmiotach leczniczych województwa wielkopolskiego

Delegatura w Poznaniu

I/16/010

CEL OGÓLNY

Ocena sposobu unieszkodliwiania odpadów medycznych wytworzonych w podmiotach leczniczych województwa wielkopolskiego.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrola została przeprowadzona w następujących jednostkach: Samodzielnym Publicznym Zespole Opieki Zdrowotnej w Turku, Szpitalu Średzkim Sp. z o.o., Samodzielnym Publicznym Zespole Opieki Zdrowotnej w Gostyniu, Samodzielnym Publicznym Zespole Opieki Zdrowotnej w Wolsztynie, Zespole Zakładów Opieki Zdrowotnej Szpitala Powiatowego w Czarnkowie oraz Zespole Zakładów Opieki Zdrowotnej w Ostrzeszowie.

PROBLEM

Na potrzebę przeprowadzenia kontroli w tym obszarze wskazywała negatywna ocena funkcjonowania systemu unieszkodliwiania odpadów medycznych w latach 2011-2013, sformułowana w wyniku kontroli planowej przeprowadzonej przez NIK w 2014 r., ze względu na skalę stwierdzonych nieprawidłowości oraz związane z nimi zagrożenia dla zdrowia ludzi oraz środowiska. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości, t.j.: nieprzestrzeganie przepisów prawa w tym naruszanie zasad postępowania z odpadami medycznymi określonych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami medycznymi, oraz warunków określonych w decyzjach administracyjnych wskazywały, że działające w szpitalach mechanizmy kontroli w obszarze postępowania z odpadami medycznymi były nieskuteczne. Kontrolą tą nie objęto wówczas podmiotów leczniczych funkcjonujących w województwie wielkopolskim.

W Polsce, w latach 2011-2013 funkcjonowało około 40 tys. podmiotów, które wytworzyły 132,9 tys. Mg odpadów medycznych. Aż 90% z nich to odpady niebezpieczne, głównie zakaźne. Najwięcej odpadów medycznych wytworzono w województwach śląskim i mazowieckim (22,6% ogółu). Województwo wielkopolskie z liczbą 3,8 tys. takich podmiotów i wielkością 10 tys. Mg wytworzonych odpadów (7,5% ogółu) sytuuje się na piątym miejscu.

SYNTEZA

Wyniki kontroli NIK dały podstawę do stwierdzenia, że system unieszkodliwiania tego rodzaju odpadów nie funkcjonuje prawidłowo. W czterech spośród sześciu objętych kontrolą szpitali, skala oraz charakter zaniedbań uzasadniły sformułowanie oceny negatywnej. Przede wszystkim w lecznicach niewłaściwe realizowano obowiązki dokumentowania oraz ewidencjonowania odpadów medycznych, wykonując je niesystematycznie i nierzetelnie. Brak było potwierdzenia unieszkodliwienia zakaźnych odpadów medycznych, podczas gdy posiadanie takiego dokumentu było niezbędne do zwolnienia szpitala z odpowiedzialności za zbieranie i przetwarzanie. Wbrew warunkom określonym w umowach dokonywano zapłaty za usługę unieszkodliwienia odpadów, pomimo braku udokumentowania tej czynności lub regulując płatności za ilości odpadów medycznych odebranych, a nie za ilości odpadów, których unieszkodliwienie potwierdzone zostało w stosownych dokumentach. Ponadto wytwarzano odpady medyczne w ilości przekraczającej wielkości określone w pozwoleniu (nie występując o zmianę limitu), a w jednym szpitalu dopuszczono do unieszkodliwiania odpadów poza obszarem województwa wielkopolskiego. W innej jednostce odpady przekazywano do miejsca unieszkodliwienia nieuprawnionemu podmiotowi. Przykładem rażących zaniedbań było również nieprawidłowe magazynowanie zakaźnych odpadów medycznych, nieprzestrzeganie zakazu mieszania odpadów medycznych niebezpiecznych różnych rodzajów lub odpadów niebezpiecznych z innymi odpadami oraz przekroczenie dopuszczalnego czasu magazynowania przeterminowanych leków. Z kolei w sprawozdaniach rocznych wykazywano niezgodnie ze stanem faktycznym dane dotyczące masy powstałych odpadów.

DOBRE PRAKTYKI

Jako przykład dobrej praktyki należy wskazać szpital, w którym sposób postępowania z opadami medycznymi został uregulowany odpowiednimi procedurami, które były przestrzegane przez personel medyczny, a ilości odpadów medycznych nie przekroczyły limitów określonych w aktualnym pozwoleniu na wytwarzanie odpadów.

WNIOSKI POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała po kontroli o:

- uregulowanie zasad transportu wytworzonych odpadów medycznych do miejsca ich unieszkodliwiania oraz zapewnienie przekazywania tych odpadów podmiotom posiadającym wymagane zezwolenia;
- rzetelne i zgodne z obowiązującymi przepisami prowadzenie ewidencji odpadów medycznych;
- wyegzekwowanie od podmiotu unieszkodliwiającego zakaźne odpady medyczne potwierdzania tego faktu przez upoważnionych do tego pracowników;
- zapewnienie funkcjonowania skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej, o której mowa w art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w obszarze postępowania z odpadami medycznymi;
- naliczenie i wyegzekwowanie od usługodawcy kar umownych z tytułu przekroczenia terminów odbioru odpadów medycznych;
- zapewnienie przestrzegania procedur postępowania z odpadami medycznymi dotyczących okresu magazynowania przeterminowanych leków.

ZAWIADOMIENIA DO ORGANÓW ŚCIGANIA O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA LUB WYKROCZENIA

Delegatura NIK w Poznaniu skierowała do Wojewódzkich Inspekcji Ochrony Środowiska Delegatur w Koninie i Lesznie oraz Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska pięć zawiadomień o podejrzeniu popełnienia wykroczeń z art. 95 ust. 6 w zw. z art. 72 ust. 1 ustawy o odpadach; art. 174 ust. 3, art. 180; art. 183 ust. 3 ustawy o odpadach oraz art. 194 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach.

Realizacja zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w 2015 r.

Departament Zdrowia

P/16/053

CEL OGÓLNY

Ocena, czy wydatkowanie środków przez NFZ było efektywne i prowadziło do poprawy dostępu do świadczeń zdrowotnych.

ZAKRES PODMIOTOWY

Centrala Narodowego Funduszu Zdrowia oraz trzy oddziały wojewódzkie – łódzki, lubuski i podlaski.

PROBLEM

W myśl 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. Zgodnie z art. 65 ustawy o świadczeniach ubezpieczenie zdrowotne oparte jest w szczególności na zasadach równego traktowania oraz solidarności społecznej. Kluczową rolę w realizacji tego uprawnienia mają działania Narodowego Funduszu Zdrowia. Kontrolą objęto zatem realizację przez Fundusz zadań wskazanych w art. 97 ust. 3 ustawy o świadczeniach, które związane są m.in. z określaniem dostępności świadczeń oraz przeprowadzaniem konkursów ofert, rokowań i zawieraniem umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, a także ich rozliczaniem.

Głównym źródłem finansowania systemu są składki na ubezpieczenie zdrowotne gromadzone w NFZ. Fundusz wypełnia funkcje płatnika, ponieważ ze środków pochodzących z obowiązkowych składek ubezpieczenia zdrowotnego, dotacji z budżetu państwa oraz innych źródeł wskazanych ustawą, finansuje świadczenia zdrowotne udzielane uprawnionym i refunduje ceny leków.

SYNTEZA

W 2015 r. dostęp pacjentów do świadczeń zdrowotnych, w większości rodzajów oddziałów szpitalnych i poradni specjalistycznych, nie uległ poprawie. Stało się tak pomimo zwiększenia wartości umów zawartych przez NFZ ze świadczeniodawcami oraz wprowadzenia nowych regulacji prawnych, mających na celu doprecyzowanie od 1 stycznia 2015 r. zasad prowadzenia list osób oczekujących na udzielenie świadczeń zdrowotnych oraz skrócenie czasu oczekiwania pacjentów na usługi medyczne.

W 2015 r., podobnie jak w latach poprzednich, NFZ nie zabezpieczył pacjentom dostępu do szeregu świadczeń zdrowotnych w poszczególnych województwach. Pomiędzy oddziałami wojewódzkimi NFZ nadal występowały znaczące różnice w dostępie do świadczeń. Było to spowodowane m.in. nierównomiernym rozmieszczeniem kadry i placówek medycznych na terenie kraju.

Nie w pełni efektywnie wykorzystano również środki przeznaczone na pokrycie kosztów zakupu świadczeń. Świadczą o tym m.in. stwierdzone przez NIK przypadki refundacji leków na kwotę 6321,76 tys. zł, na podstawie 85,34 tysięcy recept, wystawionych przez zmarłych lekarzy oraz na rzecz zmarłych pacjentów. Już w 2014 r. Narodowy Fundusz Zdrowia szacował wartość nieprawidłowości w sprawozdaniach we wszystkich rodzajach świadczeń na kwotę min. 650 000 tys. zł.

Skuteczna weryfikacja danych sprawozdawczych, dzięki systemowi RUM II tworzonemu bez powodzenia od 2006 r., pozwoliłaby – w ocenie NIK – na pozyskanie dodatkowych środków i zakontraktowanie większej liczby świadczeń zdrowotnych, co z kolei przyczyniłoby się do skrócenia kolejek osób oczekujących.

O niewystarczającej efektywności gospodarowania środkami świadczy również niewykorzystanie kwoty 729 796,33 tys. zł przeznaczonej w planie finansowym na pokrycie kosztów świadczeń opieki zdrowotnej. Z uzyskanych przez NIK danych od szpitali posiadających kontrakt z NFZ wynika, że aż 87,5% szpitali mogłaby realizować większą liczbę świadczeń medycznych bez zwiększania zatrudnienia personelu medycznego i zakupu dodatkowego sprzętu, a zawarte kontrakty mogłyby być wyższe o 18,42%, tj. 3 160 182 tys. zł.

Wynik finansowy NFZ w 2015 r. wyniósł (-)193 744,99 tys. zł, przy pierwotnie planowanym (-)1 547 613 tys. zł, i był konsekwencją m.in. niższych niż planowano kosztów świadczeń opieki zdrowotnej o 729 796,33 tys. zł, wyższych niż planowano przychodów ze składki należnej brutto w roku planowania równej przypisowi składki o 284 211,12 tys. zł, niższych niż planowano kosztów administracyjnych o 90 844,64 tys. zł, wyższych niż planowano przychodów ze składek z lat ubiegłych o 87 524,54 tys. zł i niższych niż planowano pozostałych kosztów o 66 347,38 tys. zł.

WNIOSKI POKONTROLNE

Do Prezesa NFZ o podjęcie działań zmierzających do:

- wyjaśnienia spraw dotyczących finansowania świadczeń udzielonych przez osoby zmarłe lub na rzecz osób zmarłych;
- opracowania wieloletniej strategii IT w porozumieniu z Ministrem Zdrowia;
- poprawy wykorzystania środków przewidzianych w planie finansowym na leczenie pacjentów;
- kontynuowania działań w celu doskonalenia mechanizmów weryfikacji rozliczanych świadczeń;
- kontroli działań zmierzających do skrócenia czasu oczekiwania pacjentów na udzielanie świadczeń zdrowotnych, zwłaszcza w odniesieniu do tych zakresów, w których świadczeniobiorcy wymagają pilnego skorzystania z pomocy medycznej.

Do dyrektorów oddziałów wojewódzkich NFZ m.in. o:

- podjęcie działań mających na celu przestrzeganie przez komisje konkursowe zasad prowadzenia postępowań konkursowych oraz rzetelne dokumentowanie podejmowanych przez nie czynności;

- uwzględnienie w priorytetach regionalnych oddziałów zmniejszenia czasu oczekiwania pacjentów na udzielenie świadczeń zdrowotnych, zwłaszcza w odniesieniu do tych zakresów, w których świadczeniobiorcy wymagają pilnego skorzystania z pomocy medycznej a są zapisywani są w kolejce oczekujących.

Przeciwdziałanie e-uzależnieniu dzieci i młodzieży

Delegatura w Kielcach

P/16/070

CEL OGÓLNY

Ocena, czy podejmowane przez właściwe instytucje działania w zakresie przeciwdziałania e-uzależnieniu dzieci i młodzieży są prawidłowe i wystarczające.

ZAKRES PODMIOTOWY

Kontrolą objęto Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii (KBdPN), 10 publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych i 10 szkół podstawowych albo gimnazjów, tj. po dwie poradnie psychologiczno-pedagogiczne i po dwie szkoły podstawowe albo gimnazja z terenu województw: łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego, oraz 10 ośrodków profilaktyki/terapii uzależnień z terenu tych województw.

PROBLEM

W wyniku dynamicznego rozwoju mediów elektronicznych dostęp do nich dzieci i młodzieży jest coraz łatwiejszy. Media elektroniczne odgrywają istotną rolę w życiu dziecka, bowiem najmłodsi poświęcają sprawom sieci, komunikatorów internetowych, portali społecznościowych i gier online coraz więcej wolnego czasu. Nadmierne korzystanie z mediów elektronicznych staje się coraz powszechniejszym problemem, rodzice nie dostrzegają problemu lub nie są w stanie stwierdzić, czy czas jaki dziecko spędza przy komputerze może skutkować uzależnieniem. Problemu nie dostrzegają również placówki oświatowe-szkolne programy profilaktyki i wychowania zwracają uwagę na uzależnienie od alkoholu, narkotyków, papierosów czy dopalaczy, nie odnoszą się natomiast do problemu e-uzależnienia. Szkoły i poradnie psychologiczno-pedagogiczne nie są wystarczająco przygotowane, by właściwie rozpoznawać u dzieci i młodzieży zaburzenia z tym związane.

SYNTEZA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że podejmowane przez skontrolowane instytucje działania mające na celu przeciwdziałanie e-uzależnieniu dzieci i młodzieży były przypadkowe i nie odpowiadały, w wystarczającym zakresie, na zagrożenia wynikające z rozwoju nowoczesnych technologii.

Minister Edukacji Narodowej oraz Minister Zdrowia nie opracowali wytycznych określających sposób postępowania w zakresie identyfikowania i diagnozowania zjawiska nadużywania przez dzieci i młodzież mediów elektronicznych oraz realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania e-uzależnieniu. Wytyczne takie nie zostały zawarte w przyjętych przez Radę Ministrów Narodowych Programach Zdrowia na lata 2007-2015 i 2016-2020. Brak standardów postępowania w zakresie e-uzależnienia, jak wykazały prowadzone w szkołach i poradniach psychologiczno-pedagogicznych kontrole, był istotną barierą w identyfikowaniu przez te placówki zagrożeń oraz przy udzielaniu pomocy dzieciom i rodzicom.

W celu realizacji zadań finansowanych ze środków Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych (FRPH) w zakresie przeciwdziałania uzależnieniom behawioralnym, w tym e-uzależnieniu, Minister Zdrowia wprowadził pięć programów na lata 2011-2014 i 2015-2018. Programy nie uwzględniały wyników opracowań naukowych określających skalę uzależnień behawioralnych. KBdPN nie dokonywało pomiaru faktycznych efektów wykonywanych zadań w ramach realizowanych programów w zakresie przeciwdziałania e-uzależnieniu dzieci i młodzieży.

W objętych kontrolą szkołach i poradniach psychologiczno-pedagogicznych nie była znana skala problemu nadmiernego korzystania przez dzieci i młodzież z mediów elektronicznych. Tylko nieliczne szkoły dokonywały rzetelnej diagnozy środowiska szkolnego pod kątem nadużywania przez uczniów mediów elektronicznych. W konsekwencji, opracowane i realizowane szkolne programy profilaktyczne i wychowawcze obowiązujące w okresie objętym kontrolą, nie były ukierunkowane na działania w zakresie tej problematyki.

W większości poradni zajęcia faktycznie zrealizowane, obejmujące tematykę wyłącznie e-uzależnień odbywały się sporadycznie i stanowiły odpowiedź na niewielkie w tym zakresie zapotrzebowanie szkół i placówek. Poradnie nie podejmowały działań zmierzających do ujawnienia zagrożeń związanych z problemem nadużywania komputera i Internetu. Do ich prowadzenia niezbędne są wystandaryzowane narzędzia diagnostyczne, których jednostki te nie posiadały. Brak tych narzędzi, w ocenie NIK, utrudniał udzielanie prawidłowego wsparcia potrzebującym.

Działania KBdPN w celu upowszechniania informacji o ogłoszonych programach Ministra Zdrowia w zakresie rozwiązywania problemów wynikających z hazardu oraz innych uzależnień niestanowiących uzależnienia od substancji psychoaktywnych, w tym e-uzależnienia oraz o naborze wniosków na realizację zadań finansowanych z FRPH prowadzono prawidłowo.

Objęte kontrolą ośrodki profilaktyki/terapii uzależnień na ogół prawidłowo wykorzystywały środki publiczne na działania związane z profilaktyką/terapią uzależnienia dzieci i młodzieży od mediów elektronicznych.

WNIOSKI POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli wskazała na potrzebę:

- wypracowania przez Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Zdrowia wspólnej strategii działań pozwalających na skuteczne identyfikowanie problemu nadużywania mediów elektronicznych przez dzieci i młodzież, a także rozwiązywanie tego problemu;
- wypracowania przez Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Zdrowia mechanizmów pozwalających na monitorowanie skali zjawiska nadużywania przez dzieci i młodzież mediów elektronicznych;
- zapewnienia przez Ministra Edukacji Narodowej w porozumieniu z Ministrem Zdrowia wystandaryzowanych narzędzi diagnostycznych dla poradni psychologiczno-pedagogicznych w zakresie diagnozowania e-uzależnień;
- stosowania podczas oceny wniosków o dofinansowanie ze środków FRPH jednoznacznych i przejrzystych kryteriów oceny wniosków;
- identyfikowania przez dyrektorów szkół zjawiska nadużywania mediów elektronicznych przez uczniów oraz zintensyfikowania współpracy w tym zakresie z właściwymi poradniami psychologiczno-pedagogicznymi oraz podmiotami realizującymi zadania w zakresie profilaktyki e-uzależnień finansowane ze środków FRPH.

Spełnianie wymogów określonych dla uzdrowisk

Delegatura w Szczecinie

P/16/091

CEL OGÓLNY

Ocena, czy gminy posiadające status uzdrowiska spełniają wymogi określone dla uzdrowisk.

ZAKRES PODMIOTOWY

Ministerstwo Zdrowia, trzy urzędy wojewódzkie i dziewięć gmin uzdrowiskowych – Darłowo, Połczyn-Zdrój, Kamień Pomorski, Nałęczów, Krasnobród, Rabka-Zdrój, Muszyna, Sękowa i Kołobrzeg.

PROBLEM

Uzdrowisko to obszar, któremu został nadany status uzdrowiska, posiadający m.in. złoża naturalnych surowców korzystnie wpływających na zdrowie oraz klimat o potwierdzonych właściwościach leczniczych. W Polsce status uzdrowiska posiada 45 miejscowości.

Gmina ubiegająca się o utrzymanie lub nadanie danemu obszarowi statusu uzdrowiska zobowiązana jest uzyskać, w formie świadectwa, potwierdzenie właściwości leczniczych naturalnych surowców i klimatu. Następnie sporządza operat uzdrowiskowy – nie rzadziej niż raz na 10 lat – w celu określenia możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na tym obszarze. Operat uzdrowiskowy przesyła Ministrowi Zdrowia, który po potwierdzeniu spełnienia warunków niezbędnych do uzyskania statusu uzdrowiska, występuje do Rady Ministrów z wnioskiem o jego nadanie.

Gmina musi spełniać określone w przepisach o ochronie środowiska normy środowiskowe. W tym celu zobowiązana jest chronić warunki naturalne uzdrowiska, a także monitorować stan środowiska, tj.: poziomy zanieczyszczenia powietrza, natężenia hałasu i emisji pól elektromagnetycznych.

Gmina uzdrowiskowa, poza zadaniami przewidzianymi przepisami dla wszystkich gmin – realizuje zadania własne związane z zachowaniem funkcji leczniczych. Gmina może pobierać opłaty uzdrowiskowe i otrzymywać dotacje z budżetu państwa.

SYNTEZA

Kontrola wykazała, że posiadanie statusu uzdrowiska nie gwarantuje, że uzdrowiska spełniały i nadal spełniają wymogi środowiskowe oraz warunki dotyczące właściwości leczniczych klimatu lub wykorzystywania surowców naturalnych. Żadna z kontrolowanych miejscowości nie spełniała wymogów określonych dla uzdrowisk. W 10 miejscowościach przekroczono dopuszczalne normy hałasu, w jednej nie przeprowadzono pełnego zakresu badań klimatu. Oceny jakości powietrza nie odzwierciedlały rzeczywistego poziomu jego zanieczyszczeń. Zastrzeżenia dotyczące jakości powietrza dotyczyły pięciu miejscowości.

Mimo ustawowego obowiązku gminy uzdrowiskowe nie monitorowały stanu środowiska – z wyjątkiem doraźnych działań gmin Muszyna i Rabka-Zdrój. W ocenie NIK, brak odpowiedniej dbałości gmin o stan środowiska naturalnego może prowadzić do utraty statusu uzdrowiska, a w konsekwencji ograniczenia pacjentom dostępu do lecznictwa uzdrowiskowego. Ponadto, w dwóch uzdrowiskach nie wykorzystywano w lecznictwie uzdrowiskowym surowców znajdujących się na ich obszarach.

Gminy nie korzystały z podstawowego narzędzia przeciwdziałającego naruszaniu zakazów określonych dla uzdrowisk, tj. nie uchwalały lub nie aktualizowały, po otrzymaniu decyzji uzdrowiskowych, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji, wbrew ustawowym zakazom, na terenie jednego z uzdrowisk wzniesiono obiekty budowlane, takie jak sklep wielkopowierzchniowy i parking.

Nadzór Ministra Zdrowia nad lecznictwem uzdrowiskowym był nieskuteczny. Minister nierzetelnie weryfikował spełnianie wymogów określonych dla uzdrowisk, a także nie monitorował zachowania warunków leczniczych i środowiskowych na ich obszarze. Nie monitorował również realizacji zaleceń zawartych w decyzjach uzdrowiskowych dotyczących spełniania wymaganych norm środowiskowych oraz wykorzystywania surowców naturalnych w lecznictwie uzdrowiskowym.

DOBRE PRAKTYKI

Współpraca WIOŚ w Krakowie z władzami samorządowymi, które partycypowały w kosztach energii elektrycznej wykonanych pomiarów zanieczyszczeń powietrza przez WIOŚ (m.in. na obszarze miejscowości Rabka-Zdrój).

WNIOSKI POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o podjęcie działań systemowych polegających na:

- zawarciu porozumienia pomiędzy Ministrem Zdrowia i Ministrem Środowiska w sprawie objęcia wymaganych badań jakości środowiska w uzdrowiskach wieloletnimi programami Państwowego Monitoringu Środowiska, w celu zapewnienia gminom uzdrowiskowym możliwości weryfikacji spełniania przez nie wymagań m.in. w zakresie dopuszczalnych norm zanieczyszczenia powietrza, natężenia hałasu i emisji pól elektromagnetycznych (art. 46 pkt 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym).
- prowadzeniu przez gminy uzdrowiskowe ewidencji wydatków finansowanych z dochodów z tytułu opłaty uzdrowiskowej. Swoboda wykorzystania przez gminy uzdrowiskowe dochodów z tej opłaty jest bowiem ograniczona wyłącznie do zadań związanych z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska (art. 48 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym).

DE LEGE FERENDA

W celu zapewnienia skuteczności nadzoru nad lecznictwem uzdrowiskowym oraz spełniania przez gminy uzdrowiskowe warunków określonych dla uzdrowisk, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli konieczne jest podjęcie działań legislacyjnych przez:

- Ministra Zdrowia w kierunku zmiany ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych poprzez wprowadzenie zasad ustalania przez Ministra Zdrowie kierunków działalności uzdrowisk w zakresie lecznictwa uzdrowiskowego lub odstąpienia od takiego wymogu;
- Ministra Zdrowia, w porozumieniu z Ministrem Finansów, w celu zmiany przepisów ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych i przepisów aktu wykonawczego, tj. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 czerwca 2006 r. w sprawie trybu i terminów ustalenia oraz przekazania dotacji z budżetu państwa gminie uzdrowiskowej – poprzez wskazanie charakteru dotacji dla gmin uzdrowiskowych, uszczegółowienie celu wydatkowania oraz określenie sposobu jej rozliczenia;
- Ministra Zdrowia, w porozumieniu z Ministrem Finansów, w celu zmiany przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 czerwca 2006 r. w sprawie trybu i terminów ustalenia oraz przekazania dotacji z budżetu państwa gminie uzdrowiskowej poprzez wprowadzenie mechanizmu zobowiązującego do korekty wysokości dotacji uzdrowiskowej o równowartość opłaty uzdrowiskowej pobranej nienależnie.

Wnioski nie zostały zrealizowane.

ROZDZIAŁ VI

Aktywność NIK w kontaktach z interesariuszami zewnętrznymi

1. Polityka informacyjna NIK
2. Udostępnianie informacji publicznej
3. Skargi i wnioski
4. Wydawnictwa NIK

1. Polityka informacyjna NIK

1.1. Strona internetowa i BIP

Strona internetowa www.nik.gov.pl i Biuletyn Informacji Publicznej informują o bieżącej działalności NIK oraz umożliwiają zainteresowanym dostęp do najnowszych i archiwalnych wyników upublicznionych kontroli przeprowadzonych przez Izbę. Ponadto przedstawiają historię, organizację i strukturę naczelnego organu kontroli państwowej. Dają także możliwość przekazywania wniosków o przeprowadzenie kontroli, a także wniosków o udostępnienie informacji publicznej.

Serwis internetowy NIK cieszy się dużym zainteresowaniem – w 2016 r. zanotował więcej odsłon niż w 2015 r. – tj. 2,3 mln. Odwiedziło go ponad 770 tys. użytkowników (czyli 70 tys. więcej niż w 2015 r.). Dużą popularnością cieszyły się *Aktualności* oraz *Wyniki kontroli*. Spośród raportów pokontrolnych, które zainteresowały użytkowników strony internetowej, najczęściej czytano informacje dotyczące kontroli stadnin koni, opieki okołoporodowej oraz kształcenia na studiach doktoranckich. Internauci bardzo często korzystali z informacji zawartych w dziale *Praca w NIK*.

Rosnącym zainteresowaniem cieszyły się profile NIK na portalach społecznościowych: Facebook, Twitter, Google+ i YouTube. W 2016 r. dołączyło do nich kolejnych kilka tysięcy osób. Podobnie jak w ubiegłym roku internauci chętnie korzystają z informacji zawartych w anglojęzycznej wersji internetowego serwisu NIK.

Dzięki stronie internetowej NIK opinia publiczna może śledzić na bieżąco najważniejsze konferencje organizowane w Izbie. Tak było w przypadku seminarium pt. *Bezpieczny transport,* zorganizowanego w 2016 r. w siedzibie Izby, podczas którego dyskutowano o sytuacji na polskich drogach. Wydarzenie można było oglądać na żywo za pośrednictwem Internetu – dzięki zapewnionej transmisji online.

1.2. Publikacje prasowe i przekazy medialne

Wyniki kontroli publikowane są na stronie internetowej NIK w postaci informacji o wynikach kontroli (raportów), w których przedstawiane są cele i zasięg kontroli, ustalenia oraz wnioski, w tym także wnioski *de lege ferenda*. Raportom towarzyszą materiały audio-wideo przeznaczone do odtworzenia na komputerze przez odwiedzających serwis NIK, a w przypadku mediów – do nieodpłatnego pobierania i wykorzystywania, co w znacznym stopniu podnosi jakość i atrakcyjność opracowywanych materiałów dziennikarskich w mediach o ogólnopolskim oraz lokalnym zasięgu. Stacje radiowe i telewizyjne wykorzystują przygotowane nagrania zarówno w serwisach informacyjnych, jak również w różnego typu reportażach, czy magazynach.

Ponadto do niemal każdej informacji o wynikach kontroli opracowywany jest komunikat prasowy, stanowiący zwięzłą syntezę zagadnień poruszonych w raporcie. Zawiera on przede wszystkim najważniejsze ustalenia kontroli i sformułowane w ich efekcie wnioski, jak również stwierdzone dobre praktyki. Dzięki temu internauci uzyskują kompleksowy skrót informacji zawartych w dokumentach pokontrolnych. Zarówno komunikaty prasowe, jak i same informacje o wynikach kontroli zawierają czytelne infografiki i inne materiały graficzne, które dodatkowo obrazują dynamikę i skalę omawianych zagadnień. Tak przygotowane materiały pozwalają na docieranie do maksymalnie wysokiej liczby odbiorców.

Bezpośrednią łączność z mediami NIK utrzymuje zarówno na szczeblu ogólnopolskim – poprzez działalność Wydziału Prasowego – jak i regionalnym, czy lokalnym – poprzez pracujących w delegaturach NIK asystentów prasowych.

Liczba informacji medialnych na temat pracy Najwyższej Izby Kontroli w 2016 r. utrzymywała się na wysokim poziomie. We wszystkich mediach ukazało się łączenie blisko 11 500 materiałów, z czego ponad połowę stanowiły artykuły prasowe.

Do najczęściej omawianych w mediach kontroli NIK należały raporty dotyczące m.in. problematyki ochrony zdrowia (problematyka udzielania świadczeń zdrowotnych i czas oczekiwania na nie, realizacja zadań przez Państwową Inspekcję Farmaceutyczną, opieka okołoporodowa) i bezpieczeństwa (finansowanie straży miejskich, udzielanie ochrony cudzoziemcom, cyberbezpieczeństwo). Popularnością cieszyły się także wyniki kontroli dotyczące: wyłudzania VAT-u na podstawie fikcyjnych faktur, outsourcingu pracowniczego oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Tematy najczęściej i najszerzej poruszane w prasie, radiu, telewizji i intrenecie w 2016 r.

- Szerokim echem w mediach, zarówno tradycyjnych, jak i elektronicznych, odbiły się ustalenia kontroli NIK dotyczącej wyłudzania podatku VAT na podstawie fikcyjnych faktur. Izba oceniła, że dotychczasowe sposoby przeciwdziałania wyłudzaniu VAT-u okazały się mało skuteczne. Dziennikarze wielokrotnie przytaczali informacje przedstawione w raporcie NIK wskazujące, że organy kontroli skarbowej w 2015 r. wykryły wprowadzenie do obrotu fikcyjnych faktur na kwotę 81,9 mld zł. Temat ten został także przedstawiony przez Prezesa NIK na posiedzeniu plenarnym Sejmu, gdzie zwrócił on uwagę, że w latach 2013-2015 na szeroką skalę występowało zjawisko wprowadzania do obiegu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne, co stanowiło poważne zagrożenie dla dochodów budżetu państwa. Pod koniec stycznia 2017 r. Sejm przyjął nowelizację *Kodeksu karnego i niektórych innych ustaw*, która ma pomóc w walce z wyłudzeniami VAT.
- Ożywioną dyskusję w mediach, ale także w wśród parlamentarzystów wywołał raport NIK poświęcony tzw. outsourcingowi pracowniczemu. NIK wskazała, że ani pracodawcy, ZUS, czy też żadne inne organy państwa nie zareagowały wystarczająco wcześnie, skutecznie i jednolicie, aby zapobiec lub w odpowiednim czasie przerwać proceder niepłacenia składek ubezpieczeniowych, zaliczek na podatek dochodowy za grupę pracowników podlegających outsourcingowi przez niektóre firmy. Media przytaczając ustalenia NIK zwracały uwagę, że problem poszkodowanych przedsiębiorców, którzy muszą spłacać długi nie został rozwiązany (m.in. losem tych przedsiębiorców zainteresowała się Komisja ds. Kontroli Państwowej).
- Dużo uwagi – szczególnie w portalach medycznych – dziennikarze poświęcili informacji pokontrolnej Izby na temat wykonywania zadań przez Państwową Inspekcję Farmaceutyczną. NIK oceniła wówczas, że nadzór PIF nad obrotem produktami leczniczymi był niewystarczający. Dziennikarze akcentowali, że dostępność leków dla pacjentów nie była odpowiednio monitorowana, a szczególnie mało skuteczne było przeciwdziałanie niekontrolowanemu wywozowi leków za granicę w ramach tzw. odwróconego łańcucha dystrybucji. W materiałach przewijał się także wątek m.in. niedostatecznej obsady kadrowej Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej.
- Media przywoływały też kontrolę NIK dotyczącą prywatyzacji strategicznej spółki PKP Energetyka SA. Izba wskazała, że prywatyzacja przebiegła zasadniczo zgodnie z prawem. Jednak z uwagi na chęć maksymalizacji ceny – spółkę sprzedano inwestorowi finansowemu, a nie branżowemu. NIK zwróciła uwagę na ryzyka związane z takim rozwiązaniem i na fakt, iż rzeczywiste następstwa tej transakcji: zarówno z punktu widzenia rynku usług kolejowych, samej Spółki, jak i funkcjonowania spółek grupy kapitałowej PKP SA zostaną dopiero zweryfikowane przez przyszłe wydarzenia.
- Dziennikarze zawsze z uwagą przypatrują się kontrolom w obszarze polityki społecznej. Nie inaczej było z wynikami kontroli skuteczności Karty Dużej Rodziny. Media wskazywały – w ślad za ustaleniami Izby – na rozczarowanie rodzin ograniczoną ofertą, mimo pozytywnych reakcji wobec samego faktu wprowadzenia Karty.
- Dużym zainteresowaniem mediów cieszyła się kontrola oddziałów położniczych i oferowanej na nich opieki okołoporodowej. NIK wskazała na rozbieżność pomiędzy zapisanymi standardami tej opieki, a ich przestrzeganiem w praktyce. Wśród najpoważniejszych nieprawidłowości raport wymieniał m.in. braki sprzętowe, nagminne stosowanie cięć cesarskich niezależnie od możliwych powikłań, niedobór personelu i nadmiernie wydłużony czas jego pracy oraz niedostateczną infrastrukturę (brak intymności w niektórych placówkach, zarówno na salach porodowych, jak i poporodowych), skutkujące opieką o obniżonej jakości. Dziennikarze zauważali wskazanie NIK, że występowanie wspomnianych nieprawidłowości powstaje często wskutek przepisów, które pozwalają na szereg odstępstw od obowiązujących norm. Izba wskazywała na konieczność wprowadzenia przez Ministra Zdrowia katalogu minimalnych wymagań (koniecznych do bezwzględnego przestrzegania), wdrożenia powszechnego programu edukacji, a także na skuteczniejszą kontrolę czasu pracy lekarzy i personelu pomocniczego.
- Dziennikarzy zainteresował również temat samorządowych programów polityki zdrowotnej. Kontrola NIK wykazała ich znikomą efektywność z racji niskich nakładów i ograniczających uregulowań prawno-organizacyjnych, pogłębionych dodatkowo przez znaczne zróżnicowanie regionów pod względem zamożności. Media wskazywały – za ustaleniami NIK – na brak inicjatyw samorządowych, by takie programy opieki zdrowotnej wdrażać skutecznie.
- Przeprowadzona przez NIK kontrola skuteczności „Niebieskiej Karty" wykazała, że instrument ten pozwala ograniczyć zjawisko przemocy domowej, jednak nie zapewnia jej wyeliminowania. Przedstawiając wyniki kontroli media w większości koncentrowały się na stwierdzonych wadach procedury. Mniej miejsca poświęcały sposobom potencjalnego zwiększenia jej efektywności. Podkreślano trudności w odizolowaniu ofiar od sprawców i w skutecznym oddziaływaniu na tych ostatnich.

- Niemal wszystkie media, zarówno tradycyjne, jak i elektroniczne, żywo komentowały ustalenia kontroli NIK w zakresie przeciwdziałania bezdomności zwierząt. Brak programów gminnych, procedur znakowania czy sterylizacji oraz kampanii edukacyjnych to główne przyczyny przepełnienia schronisk i ogromnej liczby psów i kotów pozostających poza ludzką opieką. Media zauważały wnioski Izby, wskazujące na konieczność wprowadzenia programów czipowania, nadzoru i sterylizacji zwierząt oraz propagowania ich adopcji.
- Migracja uchodźców w naturalny sposób pogłębiła zainteresowanie mediów problematyką ochrony praw cudzoziemców w Polsce. Dlatego często omawianym tematem była kontrola NIK w obszarze procedur przyznawania statusu uchodźcy przybywającym do Polski cudzoziemcom. Dziennikarze zwracali uwagę m.in. na stwierdzone przez Izbę nadmiernie wydłużające się formalności w tej sferze.
- Z dużym zainteresowaniem mediów, zwłaszcza lokalnych, spotkał się temat związany z bezpieczeństwem obywateli. Dziennikarze informowali, że NIK w swoim raporcie nt. działalności dzielnicowych wskazała na brak czytelnej koncepcji wykorzystania tej istotnej dla mieszkańców formacji i traktowanie ich jako rezerwy kadrowej Policji, wykorzystywanej do bieżących, priorytetowych zadań, niezwiązanych bezpośrednio ze specyfiką ich pracy (np. w drogówce, czy przy ochronie imprez, itp.), nawet wbrew wewnętrznym przepisom. Zdecydowanie powtarzano stanowisko NIK, że ogranicza to lub wręcz uniemożliwia dzielnicowym samodzielną i planową aktywność w przydzielonych rejonach i negatywnie wpływa na jedną z ich kluczowych misji, czyli profilaktykę społeczną i współpracę z lokalnymi wspólnotami.
- Kolejny już raport NIK nt. działania i finansowania straży miejskich odbił się szerokim echem przede wszystkim w mediach lokalnych. W ślad za ustaleniami NIK wskazywano na konieczność ujednolicenia systemu i poprawę skuteczności w wykonywaniu zadań przez strażników.

Wśród tematów i wniosków NIK, do których często powracały media były m.in. kwestie: braku odgórnych i jednolitych zaleceń systemowych co do bezpieczeństwa danych w urzędach, nieskuteczności systemu szkolnictwa zawodowego, wad w systemie kształcenia kadr medycznych, nieskuteczności samorządów w zakresie kontroli cen wody i odprowadzania ścieków, paraliżu Poznania na skutek przeciągającej się modernizacji najważniejszego węzła komunikacyjnego miasta – Ronda Kaponiera (ten temat z oczywistych względów szczególnie mocno podjęty przez media regionalne), oraz niedostatecznego zabezpieczenie interesów mieszkańców przy zakładaniu farm wiatrowych.

1.3. Lekcje w NIK

Jedną z inicjatyw NIK mającą na celu zwiększenie wiedzy o kontroli państwowej, jej podstawach i założeniach prawnych są organizowane w Najwyższej Izbie Kontroli spotkania edukacyjne z uczniami i studentami. Spotkania te skierowane są szczególnie do placówek edukacyjnych: gimnazjów, liceów, jak również uczelni wyższych, choć zdarzają się także słuchacze z innych grup – np. spotkanie zorganizował Uniwersytet Trzeciego Wieku w Warszawie. Program lekcji obejmuje m.in. wiedzę o NIK, historię jej powstania, podstawy prawne funkcjonowania. W bloku poświęconym kontroli słuchacze zapoznają się działalnością kontrolną Izby – np. podstawami prawnymi przeprowadzania kontroli, informacjami o wybranych zrealizowanych kontrolach, rodzajami wniosków pokontrolnych, itp. Organizowane jest również spotkanie słuchaczy z osobami z kierownictwa instytucji. W ramach wizyty uczestnicy mają także możliwość zwiedzenia NIK, czy obejrzenia wystawy archiwalnych zdjęć.

W 2016 r. odbyło się 15 takich spotkań, głównie z młodzieżą i studentami, w których udział wzięło 435 słuchaczy, wśród nich byli m.in. studenci Collegium Bobolanum, Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego oraz uczniowie Zespołu Szkół Stenotypii i Języków Obcych, liceów ogólnokształcących, techników, a nawet gimnazjów.

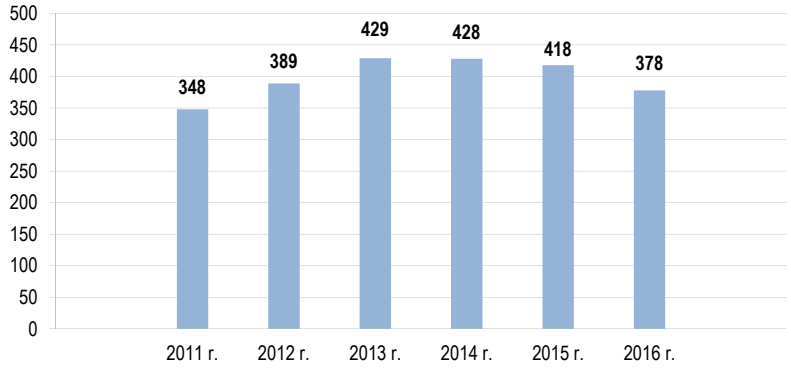
2. Udostępnianie informacji publicznej

Najwyższa Izba Kontroli jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej oraz do udostępniania lub przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania. Prawo obywateli do uzyskiwania takiej informacji wynika z art. 61 Konstytucji RP oraz z przepisów *ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.* Regulacje te dają możliwość zapoznawania się i ponownego wykorzystywania nie tylko wyników kontroli przeprowadzonych przez Izbę, ale także informacji dotyczących jej działalności jako instytucji.

Podstawowe zagadnienia na temat funkcjonowania NIK – m.in. akty prawne, struktura organizacyjna Izby, budżet, historia, informacje dotyczące kierownictwa, współpracy z Sejmem oraz wyniki poszczególnych kontroli, można znaleźć na stronach internetowych NIK w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie podmiotowej www.nik.gov.pl. Pozostałe informacje udostępniane są na wnioski zainteresowanych osób.

Obywatele, korzystając z konstytucyjnych i ustawowych uprawnień do uzyskiwania informacji, składają wnioski za pomocą formularzy zamieszczonych na stronach internetowych NIK, a także pocztą zwykłą lub elektroniczną. Liczba wniosków kierowanych do NIK o udostępnienie informacji publicznej od kilku lat utrzymuje się na podobnym poziomie. W latach 2011-2016 liczba wniosków o udostępnienie informacji w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej zawierała się w przedziale od 348 do 429. W 2016 r. załatwiono 378 takich spraw. Statystykę przedstawia diagram nr 1.

Diagram 1. Liczba wniosków o udostępnienie informacji publicznej w latach 2011-2016



W 2016 r. z wnioskami o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego zwróciły się do NIK dwie fundacje. Wnioski dotyczyły: udostępnienia archiwalnych fotografii posiadanych przez NIK dla celów wydawniczych oraz wykorzystania informacji o wynikach kontroli w formie przetłumaczonej przy współpracy z organizacjami zagranicznymi.

Wśród zwracających się do NIK z wnioskami o udostępnienie informacji, w trybie określonym *ustawą o dostępie do informacji publicznej*, wyróżnić można kilka grup podmiotów, z punktu widzenia ich rodzaju i zainteresowań. Obywatele zainteresowani są najczęściej szczegółami funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej oraz funkcjonowaniem NIK, jako instytucji. Można wskazać wśród nich przedstawicieli organizacji pozarządowych, pracowników urzędów państwowych i samorządowych, studentów, prawników i przedsiębiorców. Odrębną grupę stanowią wnioskodawcy, którzy prawo do tego typu informacji mają także z mocy innych ustaw. Dotyczy to w szczególności parlamentarzystów i dziennikarzy.

2.1. Charakterystyka wniosków

W 2016 r. do NIK wpłynęło 378 wniosków o udostępnienie informacji publicznej, tj. o ok. 9% mniej niż w roku ubiegłym. Wśród wnioskodawców wyodrębnić można przedsiębiorców (56 wniosków, tj. 14,8%), studentów (25 wniosków, tj. 6,6%), pracowników urzędów państwowych (22 wnioski, tj. 5,8%) i samorządowych (5 wniosków, tj. 1,3%), przedstawicieli organizacji pozarządowych (13 wniosków, tj. 3,4%) oraz przedstawicieli kancelarii prawnych (6 wniosków, tj. 1,6%). W trybie przepisów *ustawy o dostępie do informacji publicznej* zwracali się także dziennikarze, którzy złożyli 13 wniosków (tj. 3,4%) oraz posłowie (8 wniosków, tj. 2,1%).

Analiza wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które wpłynęły w 2016 roku, wskazuje że największe zainteresowanie budziły sprawy dotyczące funkcjonowania NIK jako instytucji (łącznie 97 wniosków, tj. 25,7%) oraz ustalenia kontroli przeprowadzonych przez NIK w urzędach administracji samorządowej (39 wniosków, tj. 10,3%) W tabeli nr 2 przedstawiono strukturę wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które wpłynęły do NIK w 2016 r.

Tabela 2. Struktura wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które wpłynęły do NIK w 2016 r. (podział według rodzaju żądanej informacji)

Lp.	Wyszczególnienie (rodzaj żądanej informacji)	Liczba wniosków	Struktura (w %)
1.	Informacje o budżecie, majątku, zamówieniach publicznych i wydatkach inwestycyjnych NIK	55	14,6
2.	Informacje dotyczące kompetencji, procedur kontrolnych, organizacji, planu pracy, zatrudnienia, wynagrodzeń pracowników, wydawnictw i historii NIK	42	11,1
3.	Wyniki kontroli administracji samorządowej	39	10,3
4.	Wyniki kontroli prawidłowości działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i organów podatkowych w zakresie ściągalności i egzekucji składek na ubezpieczenie społeczne i należności podatkowych wynikających z zatrudniania pracowników w ramach umów outsourcingowych	37	9,8
5.	Wyniki kontroli administracji rządowej oraz budżetu państwa	29	7,7
6.	Wyniki kontroli zakładów opieki zdrowotnej	25	6,6
7.	Wyniki kontroli dotyczących ochrony zwierząt, w tym głównie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt	24	6,3
8.	Wyniki kontroli dotyczące komunikacji i transportu, budowy dróg, gospodarki morskiej i portów	18	4,8
9.	Wyniki kontroli działalności spółek komunalnych	12	3,2
10.	Wyniki kontroli działalności placówek oświatowych, szkół wyższych i placówek naukowych	12	3,2
11.	Wyniki kontroli dotyczące kwestii bezpieczeństwa i ruchu drogowego	8	2,1
12.	Wyniki kontroli dotyczące ochrony środowiska	8	2,1
13.	Wyniki kontroli dotyczące więziennictwa	7	1,9
14.	Wyniki kontroli dotyczące przedsiębiorstw państwowych i Lasów Państwowych	6	1,6
15.	Wyniki kontroli dotyczące prywatyzacji i przekształceń własnościowych	5	1,3
16.	Wyniki kontroli działalności fundacji i stowarzyszeń	4	1,0
17.	Wyniki kontroli instytucji kultury i telewizji oraz radia publicznego	3	0,8
18.	Pozostałe	44	11,6
	Razem	**378**	**100%**

2.2. Sposób rozpatrzenia wniosków

Ze wspomnianych 378 wniosków o udostępnienie informacji publicznej, 328 (86,8%) wniosków załatwiono pozytywnie. W części przypadków żądana informacja była już zamieszczona na stronach BIP.

Nie udostępniano informacji w sytuacjach, kiedy żądana dokumentacja nie występowała w zasobach Izby lub NIK nie prowadziła kontroli w zakresie objętym wnioskiem (27 przypadków – 7,1%). W jednym przypadku wyniki kontroli zostały już przekazane do Archiwum Państwowego. Odmownie załatwiono natomiast 9 wniosków (2,4%). Dotyczyły one m.in. udostępnienia informacji z kontroli, które nie zostały zakończone i ich wyniki stanowiły tajemnicę kontrolerską. Niektórych danych nie przekazano ze względu na ochronę informacji niejawnych lub tajemnicę bankową. Niektóre informacje były udostępniane w sposób ograniczony, tzn. zgodnie z art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej – po wyłączeniu treści objętych tajemnicą ustawowo chronioną, np. danych osobowych lub tajemnicy przedsiębiorcy.

2.3. Udostępnianie informacji na podstawie innych ustaw

W 2016 r. załatwiono pozytywnie łącznie 184 wnioski 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 2016 r. od organów powołanych do ścigania przestępstw, organów skarbowych oraz sądów

Lp.	Wyszczególnienie organów	Liczba	Struktura (w %)
1.	Prokuratura	74	40,2
2.	Policja	46	25,0
3.	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	27	14,7
4.	Centralne Biuro Antykorupcyjne	26	14,1
5.	Sądy	6	3,3
6.	Organy skarbowe	5	2,7
	Razem	**184**	**100%**

W minionym roku, pracownicy NIK nadzorujący lub wykonujący czynności kontrolne składali zeznania w charakterze świadków na okoliczność udostępnienia informacji, z którymi się zapoznali w trakcie wykonywania czynności kontrolnych. W 2016 r. wystąpiło 127 takich przypadków. Organami wzywającymi kontrolerów NIK do stawienia się w charakterze świadka były: Policja (40 wezwań, tj. 31,5%), Centralne Biuro Antykorupcyjne (38 wezwań – 29,9%), Sądy (24 wezwania – 18,9%), Prokuratura (13 wezwań – 10,2%), ABW (8 wezwań – 6,3%), Urząd Kontroli Skarbowej (2 wezwania – 1,6%) oraz Rzecznicy Odpowiedzialności Zawodowej (2 wezwania – 1,6%).

3. Skargi i wnioski

3.1. Skargi, wnioski, wnioski o przeprowadzenie kontroli oraz petycje kierowane do NIK w 2016 r.

Konstytucja RP gwarantuje każdemu obywatelowi niezbywalne prawo do składania skarg, wniosków oraz petycji do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Procedurę przyjmowania, rozpatrywania oraz załatwiania skarg i wniosków określono w dziale VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[1] oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków[2]. Składanie, rozpatrywanie oraz załatwianie petycji reguluje odrębna ustawa o petycjach[3].

Skargi i wnioski nadesłane do Najwyższej Izby Kontroli rozpatruje się z zastosowaniem 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 2016 r. do Najwyższej Izby Kontroli przekazano 5321 skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli. NIK nie otrzymała w 2016 r. żadnej petycji, która spełniałaby wymogi ustawy o petycjach oraz mieściła się w kompetencjach NIK. Ponadto w kwestiach będących przedmiotem skarg i wniosków przyjęto 56 interesantów oraz udzielono 778 informacji telefonicznych.

Do Najwyższej Izby Kontroli w 2016 r. najczęściej zwracały się osoby prywatne (87,3% korespondencji skargowej). W tej grupie przeważająca większość skarżących i wnioskodawców zamieszczała swoje dane teleadresowe, które umożliwiały potraktowanie nadesłanej korespondencji jako imiennej i dalsze jej procedowanie. Wnioski posłów i organów Sejmu RP stanowiły 2,9% ogółu skarg i wniosków nadesłanych do NIK, senatorów i organów Senatu RP – 0,3%; posłów do Parlamentu Europejskiego – 0,2%; przedstawicieli organów administracji publicznej – 1,5% oraz radnych – 1,5%. Autorami skarg i wniosków były również organizacje społeczne (2,7%) oraz związkowe (0,8%). W przypadku 1,3% korespondencji autorzy podpisali się zbiorowo.

1 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23).
2 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. z 2002 r. Nr 5 poz. 46).
3 Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2014 r. poz. 1195).

Tabela 2. Skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli kierowane do NIK w 2016 r. wg autorów korespondencji – struktura procentowa

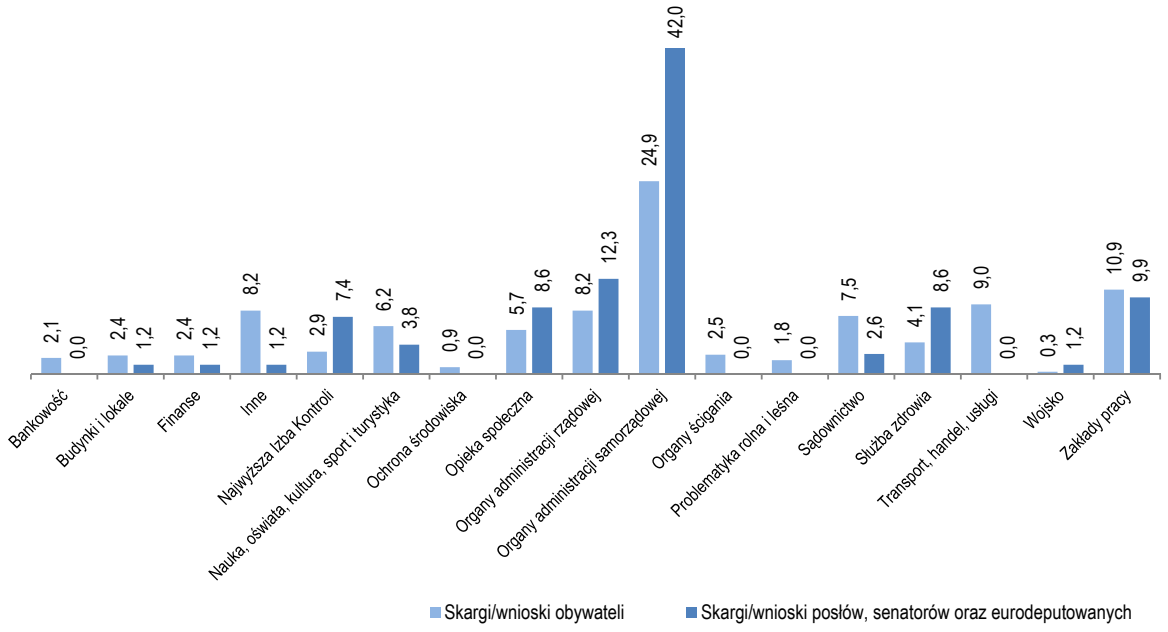
Autorzy korespondencji	Struktura procentowa
Osoby prywatne	87,3
Posłowie i organy Sejmu RP	2,9
Organizacje społeczne	2,7
Organy administracji publicznej	1,5
Radni	1,5
Inni	1,5
Zbiorowe	1,3
Organizacje związkowe	0,8
Senatorowie i organy Senatu RP	0,3
Posłowie do Parlamentu Europejskiego	0,2
Ogółem	**100%**

Organy administracji samorządowej od lat są grupą podmiotów, na którą obywatele skarżą się najczęściej (24,9% – 2016 r., 22,8% – 2015 r., 25,3% – 2014 r.). Korespondencja dotycząca samorządu terytorialnego poświęcona była głównie pracy urzędów gmin i miast oraz wójtów, sołtysów, burmistrzów i prezydentów. Największa liczba skarg odnosiła się do pracy organów samorządowych województw: mazowieckiego, śląskiego, małopolskiego, wielkopolskiego oraz dolnośląskiego.

Drugą co do wielkości grupę podmiotów opisywanych w skargach i wnioskach kierowanych do NIK przez obywateli stanowiły zakłady pracy (10,9%) – głównie spółki prawa handlowego i przedsiębiorstwa prywatne. Równie często zdaniem skarżących nie funkcjonowały właściwie podmioty działające w sferze transportu, handlu i usług (9,0%). W tej grupie najwięcej uwag dotyczyło pracy Poczty Polskiej. Organy administracji rządowej były podmiotami 8,2% skarg i wniosków. Skarżący opisywali głównie nieprawidłowości w działalności ministerstw oraz terenowych organów administracji rządowej.

Organy administracji samorządowej były również najczęściej podmiotem wniosków przesyłanych do NIK przez posłów, senatorów oraz deputowanych do Parlamentu Europejskiego (42%). Parlamentarzyści, podobnie jak osoby prywatne, równie często wnioskowali o kontrolę organów administracji rządowej (12,3%). Co dziesiąta skarga dotyczyła zakładów pracy (9,9%). Podobnie często wnioskowano o podjęcie czynności kontrolnych w podmiotach realizujących zadania z zakresu służby zdrowia (8,6%) oraz opieki społecznej (8,6%).

Diagram 2. Podmioty, na które skarżyli się obywatele, posłowie, senatorowie oraz eurodeputowani – udział procentowy



Przywołane wyżej Zarządzenie Prezesa NIK nr 53/2014 z dnia 10 lipca 2014 r. precyzuje możliwe sposoby załatwienia sprawy będącej przedmiotem korespondencji skargowej przekazanej do NIK. Załatwienie skargi, wniosku lub wniosku o przeprowadzenie kontroli może nastąpić m.in. poprzez: zbadanie w trybie kontroli, zlecenie kontroli organom (o których mowa w art. 12 ustawy o NIK), przekazanie organowi właściwemu bądź jego wskazanie, przekazanie innej jednostce organizacyjnej NIK, udzielenie wyjaśnień skarżącemu lub wnioskodawcy.

Najbardziej oczekiwanym przez skarżących i wnioskodawców sposobem załatwienia spraw będących przedmiotem korespondencji nadesłanej do NIK jest kontrola. Wśród skarg i wniosków przesłanych do NIK w 2016 r. – zarzuty przedstawione w 2,2% skarg rozpoznano w ramach czynności kontrolnych natomiast część zakwalifikowano do kontroli w terminie późniejszym. W przypadku 5,1% spraw materiały przesłano do wykorzystania właściwym merytorycznie i terytorialnie jednostkom organizacyjnym NIK. 2,7% skarg i wniosków przekazano do organów właściwych dla podjęcia działań w sprawach będących przedmiotem nadesłanej do NIK korespondencji. Dla 0,3% spraw odpowiednia do zbadania doniesienia okazała się być prokuratura lub Policja. W przypadku 0,1% spraw NIK zleciła kontrolę innym organom kontroli, rewizji i inspekcji. Jednak w przypadku większości skarg i wniosków NIK udzieliła wyjaśnień (58,5%). Część korespondencji ze względu na brak danych adresowych, bądź przesłania jedynie do wiadomości NIK, została odłożona ad acta (31,1%).

Wszystkie skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli umieszczane są w centralnym rejestrze skargowym oraz właściwie opisywane i klasyfikowane. Informacje o potencjalnych nieprawidłowościach przekazane przez m.in. obywateli są dla NIK ważnym źródłem informacji o występowaniu negatywnych zjawisk i wykorzystywane są na przestrzeni lat podczas programowania przyszłych kontroli, ponieważ zgodnie z art. 28 ustawy o NIK podczas przygotowania kontroli uwzględnia się m.in. skargi i wnioski. Oznacza to, że nawet jeśli Izba nie podjęła bezpośrednich działań kontrolnych w danej sprawie, nadesłany sygnał może zostać wykorzystany w przyszłości. W 2016 r. Wydział Skarg i Wniosków na prośbę kontrolnych jednostek organizacyjnych przeprowadził 44 analizy problematyki skargowej dla kontroli planowych i doraźnych. Dla wskazanych tematów kontroli, przekazano do wykorzystania 219 spraw.

Część kontroli doraźnych i planowych, które zostały zainicjowane w 2016 r., obejmowała swoim zakresem sprawy opisane przez skarżących lub wnioskodawców. W ramach ww. kontroli wykorzystano skargi i wnioski nadesłane do NIK w latach 2014-2016.

3.2. Skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli według działów

Skarżący i wnioskodawcy w korespondencji przekazywanej do NIK najczęściej opisują problemy związane z funkcjonowaniem administracji publicznej. Działalność tych organów stanowiła w 2016 r. przedmiot 14% skarg i wniosków. Problemy z realizacją budżetu państwa oraz finansami publicznymi były opisywane w 11% pism. Równie często skarżący podnosili kwestie z zakresu budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej (10,4%). Jak co roku licznie opisywane były nieprawidłowości związane z pracą (8,3%), gospodarką (6,8), sprawiedliwością (6,2%), zabezpieczeniem społecznym (5,1%) oraz zdrowiem (4,9%).

Tabela 4. Problematyka rozpatrzonych spraw obywatelskich wg działów określonych w Zarządzeniu Prezesa NIK – udział procentowy

Lp.	Dział	2014 r.	2015 r.	2016 r.
		Udział procentowy		
1.	Administracja publiczna	12,7	12,4	14,0
2.	Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa	11,5	9,7	10,4
3.	Budżet państwa i finanse publiczne	10,3	11,0	11,0
4.	Praca	5,9	9,0	8,3
5.	Gospodarka	5,8	6,6	6,8
6.	Zabezpieczenie społeczne	5,7	5,1	5,1
7.	Zdrowie	5,7	4,4	4,9
8.	Sprawiedliwość	8,7	6,5	6,2
9.	Środowisko	3,4	3,2	3,1
10.	Transport	5,1	6,1	4,6
11.	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	2,5	1,3	1,1
12.	Oświata i wychowanie	2,3	2,3	2,2
13.	Instytucje finansowe	2,5	3,2	2,8
14.	Sprawy wewnętrzne	2,2	2,5	2,2

Lp.	Dział	2014 r.	2015 r.	2016 r.
		Udział procentowy		
15.	Rozwój wsi	0,4	0,9	0,8
16.	Skarb Państwa	0,8	0,8	0,7
17.	Integracja europejska	0,9	0,6	1,1
18.	Rolnictwo	2,0	2,3	3,3
19.	Szkolnictwo wyższe	0,4	0,3	0,8
20.	Informatyzacja	0,6	1,1	0,6
21.	Łączność	2,8	2,9	3,6
22.	Obrona narodowa	0,2	0,5	0,3
23.	Gospodarka wodna	0,5	0,4	0,3
24.	Kultura fizyczna i sport	0,3	0,5	0,7
25.	Turystyka	0,2	0,4	0,1
26.	Rozwój regionalny	0,1	0,0	0,2
27.	Sprawy zagraniczne	0,2	0,1	0,2
28.	Nauka	0,4	0,4	0,7
29.	Rynki rolne	0,0	0,0	0,0
30.	Wyznania religijne	0,0	0,1	0,0
31.	Gospodarka morska	0,2	0,2	0,0
32.	Pozostałe sprawy	5,9	5,2	3,9
	Ogółem	100	100	100

Administracja publiczna

W 2016 r. 14% skarg i wniosków oraz wniosków o kontrole, które wpłynęły do NIK odnosiło się do funkcjonowania administracji publicznej. Zdecydowana większość spraw zakwalifikowanych do tego działu dotyczyła działalności jednostek samorządu terytorialnego, głównie samorządu gminnego. Wnioskodawcami były przede wszystkim osoby fizyczne, ale również przedsiębiorstwa prywatne, parlamentarzyści i radni. Zgłaszane nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- niewłaściwego i opieszałego prowadzenia postępowań administracyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego,
- nieodpowiedniego gospodarowania mieniem samorządowym,
- zasadności inwestycji realizowanych przez samorząd i sprawowania nad nimi nadzoru,
- poboru oraz egzekwowania zaległości wynikających z należnych podatków oraz opłat lokalnych,
- nierespektowania przez jednostki samorządu terytorialnego wyroków sądów lub opóźnień w ich wykonaniu,
- łamania przepisów ustaw: o dostępie do informacji publicznej oraz o ochronie danych osobowych,
- działań podejmowanych przez organy administracji publicznej w zakresie udzielania zamówień publicznych,
- legalności działań oraz gospodarowania publicznymi środkami przez spółki utworzone przez jednostki samorządowe,
- realizacji projektów związanych z budową czy rozbudową sieci wodno-kanalizacyjnych oraz naliczania opłat za dostarczanie wody oraz odprowadzenie ścieków.

Budżet państwa i finanse publiczne

Liczba korespondencji skargowej zakwalifikowanej do działu *Budżet państwa i finanse publiczne* pozostała na tym samym poziomie co w roku ubiegłym – 11,0 %. Problematyka związana z właściwym dysponowaniem publicznymi środkami finansowymi jest od lat jednym z wiodących tematów będących przedmiotem skarg i wniosków nadsyłanych do NIK. Opisywane przez autorów korespondencji nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- dysponowania publicznymi środkami w aspekcie gospodarności oraz celowości ponoszonych wydatków;
- postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w tym: opracowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia, wyboru ofert itp.;
- pracy organów podatkowych i skarbowych, w kontekście: przewlekłości kontroli, naruszeń procedur postępowania kontrolnego, przedłużania zwrotu podatku VAT;
- polityki spółek samorządowych świadczących usługi dla lokalnych społeczności w zakresie regulacji cenowych oraz prawidłowości dokonywanych rozliczeń;
- braku kontroli oraz nadzoru nad właściwym wydatkowaniem przez stowarzyszenia i fundacje dotacji pochodzących z publicznych środków.

Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa

Problematyka odnosząca się do budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej znalazła odzwierciedlenie w 10,4% pism nadesłanych do NIK w 2016 r. Skarżący i wnioskodawcy najczęściej opisywali nieprawidłowości związane m.in. z:

- indywidualnymi rozstrzygnięciami dotyczącymi stanu prawnego gruntów i obiektów;
- wypłatą odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości, szczególnie pod drogi publiczne;
- dysponowaniem przez organy samorządowe gruntami niezgodnie z ich przeznaczeniem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego;
- zarządzaniem lokalami komunalnymi;
- nieskutecznym nadzorem nad jednostkami administrującymi lokalami samorządu terytorialnego,
- sprawami zwrotu nieruchomości;
- decyzjami wydawanymi przez organy nadzoru budowlanego I stopnia;
- umieszczaniem przez organy geodezji i kartografii w dokumentacji nieprawdziwych danych;
- działaniami spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych.

Praca

Sfera przestrzegania praw pracowniczych była przedmiotem 8,3% skarg i wniosków nadesłanych do Najwyższej Izby Kontroli. Niezmiennie od kilku lat najwięcej spraw z tego zakresu dotyczy kwestii związanych z zatrudnieniem zarówno w podmiotach prywatnych, jak i publicznych. Przekazywane do NIK uwagi odnoszą się również do funkcjonowania Państwowej Inspekcji Pracy oraz urzędów pracy. W 2016 r. najczęściej wskazywano na nieprawidłowości dotyczące:

- procesu rekrutacji;
- warunków pracy;
- polityki płacowej, np. braku rekompensaty za przepracowane nadgodziny, różnic w wynagrodzeniach za pracę na takich samych stanowiskach;
- prowadzenia szkoleń BHP;
- wykorzystywania majątku pracodawcy do celów prywatnych;
- zasadności wypowiedzeń umów o pracę;
- kontroli prowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy;
- przyznawania przez urzędy pracy dotacji oraz stażów;
- pomocy udzielanej bezrobotnym przez urzędy pracy w znalezieniu zatrudnienia.

Gospodarka

Kierowana do NIK korespondencja, zakwalifikowana do działu *Gospodarka* stanowiła w 2016 r. 6,8% ogółu skarg i wniosków. Skarżący wskazywali wiele nieprawidłowości w działalności podmiotów państwowych i prywatnych. Informacje dotyczyły zarówno dużych spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz prywatnych małych jednoosobowych firm. Część sygnałów pochodziła od konsumentów i miała charakter reklamacji na niewłaściwie wykonane usługi. Nie zabrakło również informacji o braku działań organów odpowiedzialnych za ochronę uczestników rynku. Najczęściej opisywane nieprawidłowości dotyczyły:

- działalności spółek państwowych, np.: błędnych decyzji gospodarczych, niekompetencji kadry zarządzającej, działania na szkodę spółek;
- braku działań odpowiednich organów dla zwalczania *szarej strefy*, której funkcjonowanie wpływa na uszczuplenia podatkowe na rzecz państwa;
- nieuczciwych praktyk dostawców energii elektrycznej i gazu, tj.: zawyżania rachunków, nieterminowego dostarczania faktur, stosowania dodatkowych opłat;
- niewywiązywania się operatorów telekomunikacyjnych z umów, np.: braku dostępu do zamówionej usługi lub częstych przerw w jej realizacji;
- braku pełnej, rzetelnej informacji udzielanej przez podmioty finansowe w zakresie oferowanych produktów finansowych;
- realizacji reklamacji;
- bezczynności organów mających za zadanie chronić konsumenta wobec nieuczciwych praktyk;
- przebiegu przetargów;
- funkcjonowania branży górniczej, w tym: sytuacji ekonomicznej kopalń, ich likwidacji, działań restrukturyzacyjnych, programów naprawczych oraz szkód górniczych.

Sprawiedliwość

Skargi i wnioski zakwalifikowane do działu *Sprawiedliwość* to w większości opisy spraw indywidualnych, rzadko dotyczące problemów systemowych. Korespondencja, w której autorzy zawarli kwestie związane z funkcjonowaniem organów sprawiedliwości, stanowiła w 2016 roku 6,2% ogółu skarg/wniosków nadesłanych do NIK. Ich autorzy to na ogół osoby prywatne, które opisują swoje osobiste doświadczenia związane z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości. Najczęściej wskazywano na problemy związane z:

- prawidłowością i terminowością postępowań sądowych,
- pracą prokuratury,
- zasadnością orzeczeń sądowych,
- pracą administracyjną sądów,
- postępowaniem komorników i prawidłowością czynności egzekucyjnych,
- warunkami odbywania kar w zakładach karnych,
- kosztami opinii biegłych sądowych.

Zabezpieczenie społeczne

Skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli, które zakwalifikowano do działu *Zabezpieczenie społeczne* (5,1%) to w głównej mierze wyraz niezadowolenia obywateli z działalności jednostek realizujących zadania z zakresu pomocy społecznej oraz instytucji państwowych działających w obszarze ubezpieczeń społecznych. Najczęściej zgłaszane nieprawidłowości dotyczyły:

- działań jednostek pomocy społecznej w zakresie: przyznawania świadczeń oraz monitoringu rzeczywistych potrzeb wnioskodawców;
- funkcjonowania domów pomocy społecznej, tj.: niskiej jakości świadczeń oraz złych warunków socjalno-bytowych;
- braku skutecznego nadzoru nad domami pomocy społecznej;
- działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w zakresie: naliczania świadczeń, prawidłowości ustalania okresów składkowych, pracy lekarzy orzeczników;
- niejasnych zasad oraz braku rzetelnej informacji o możliwości uzyskania środków z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych;
- braku skutecznych procedur stosowanych przez Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie w zakresie doboru osób do sprawowania pieczy zastępczej oraz nadzoru nad rodzinnymi formami opieki zastępczej;
- niegospodarności w wydatkowaniu środków finansowych przez stowarzyszenia.

Zdrowie

Wśród skarg i wniosków skierowanych do NIK w 2016 r. 4,9% korespondencji dotyczyło problematyki zdrowia. Wnioski o kontrolę dotyczyły głównie:

- zasad refundacji i cen leków;
- dostępności świadczeń zdrowotnych;
- kontraktowania i rozliczania świadczeń przez Narodowy Fundusz Zdrowia;
- dystrybucji i reklamy leków oraz suplementów diety;
- certyfikacji wyrobów medycznych;
- placówek medycznych udzielających świadczeń medycznych, w szczególności w zakresie: organizacji pracy, zasad przyjmowania i udzielania pomocy chorym, kwalifikacji personelu;
- pracy inspekcji sanitarnej w zakresie: wydawania decyzji administracyjnych, rzetelności dokonywanych kontroli;
- funkcjonowania Pogotowia Ratunkowego oraz szpitalnych oddziałów ratunkowych;
- opieki medycznej w zakładach karnych.

Transport

Obszar związany z transportem był przedmiotem 4,6% skarg i wniosków nadesłanych do NIK. Autorzy korespondencji poruszali głównie sprawy związane z budową, modernizacją, utrzymaniem i ochroną dróg publicznych, bezpieczeństwem ruchu drogowego i kolejowego, a także funkcjonowaniem i rozwojem infrastruktury kolejowej oraz komunikacją publiczną. Sygnalizowane problemy dotyczyły m.in.:

- inwestycji drogowych, w tym ich zasadności oraz braku nadzoru nad nimi;
- niewłaściwej jakości wyremontowanych dróg;
- niedostosowania infrastruktury drogowej do ciągle zwiększającego się natężenia ruchu;

- bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym: niewłaściwego oznakowania poziomego i pionowego na głównych węzłach autostrad oraz dróg krajowych, braku bezkolizyjnych skrzyżowań oraz sygnalizacji świetlnej na przejściach dla pieszych;
- niskiego poziomu szkoleń dla kandydatów na kierowców;
- infrastruktury kolejowej, w tym m.in.: złego stanu taboru kolejowego, braku modernizacji stacji kolejowych;
- braku dostosowania rozkładu komunikacji publicznej do realnych potrzeb mieszkańców;
- braku kontroli nad przedsiębiorcami świadczącymi usługi przewozowe.

Łączność

Skargi i wnioski kierowane do NIK dotyczące aktywności różnych podmiotów w sferze łączności stanowiły w 2016 r. 3,6% ogółu. Informującymi o potencjalnych nieprawidłowościach w tej sferze byli głównie klienci podmiotów świadczących usługi pocztowe oraz telekomunikacyjne. Skargi dotyczyły głównie:

- dualizmu podmiotowego w zakresie egzekucji opłaty abonamentowej rtv (Poczta Polska) oraz umorzeń w tej kwestii (Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji),
- niskiej jakości usług pocztowych świadczonych przez Pocztę Polską,
- procesu reklamacyjnego w związku ze świadczeniem usług przez operatorów telekomunikacyjnych.

Rolnictwo

Korespondencja poświęcona zagadnieniom rolnictwa stanowiła 3,3% wszystkich pism skargowych lub zawierających wnioski o kontrolę nadesłanych do NIK. Najczęściej opisywane problemy związane były z: ochroną praw zwierząt w kontekście funkcjonowania schronisk, realizacją przez organy administracji samorządowej zadań z zakresu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz prawidłowością dopłat dla rolników. Autorzy skarg i wniosków wskazywali przypadki:

- niewłaściwego funkcjonowania schronisk dla zwierząt, w tym m.in.: złych warunków bytowych, braku należytej opieki nad zwierzętami, szczególnie weterynaryjnej, fałszowania dokumentacji dotyczącej przyjęć nowych zwierząt;
- nienależytego wywiązywania się władz samorządowych z obowiązku realizacji zadań z zakresu opieki nad bezdomnymi zwierzętami, w tym m.in.: stosowania nielegalnych praktyk przekazywania zwierząt pod dożywotnią opiekę osób trzecich, nieprawidłowości przy podziale środków na wdrożenie programu zapobiegania bezdomności zwierząt bądź jego fikcyjnej realizacji, niewłaściwie przeprowadzonej procedury przetargowej na realizację zadań;
- nierespektowania praw zwierząt podczas Jarmarku Skaryszewskiego;
- nieterminowych dopłat dla rolników;
- nierzetelnego wykonywania czynności przez inspektorów weterynarii;
- sprzedaży za bezcen majątków likwidowanych spółdzielni rolniczych;
- braku transparentności w zakresie dysponowania funduszami przez fundacje działające na rzecz poszanowania praw zwierząt.

Środowisko

Skargi oraz wnioski o kontrole z zakresu ochrony środowiska stanowiły 3,1% ogółu spraw skierowanych do NIK w 2016 r. Podobnie jak w poprzednich latach, najwięcej informacji o nieprawidłowościach i wniosków o podjęcie działań kontrolnych przez NIK dotyczyło spraw z zakresu gospodarowania zasobem leśnym, ochrony drzewostanu oraz budowy i lokalizacji elektrowni wiatrowych. Najczęściej opisywano przypadki:

- nieuzasadnionej wycinki drzew oraz braku kontroli właściwych organów nad procesem zadrzewiania i nasadzania;
- nieprawidłowych działań służb ochrony środowiska;
- niewłaściwej procedury dotyczącej budowy farm wiatrowych, szczególnie w zakresie: decyzji o lokalizacji, wydawania pozwoleń na budowę, konsultacji społecznych oraz zasad finansowania budowy przez inwestorów prywatnych;
- postępującego zanieczyszczenia powietrza, emisji szkodliwych substancji i gazów w kontekście braku działań instytucji państwowych mających przeciwdziałać temu zjawisku;
- szkodliwości stacji bazowych telefonii komórkowej;
- uciążliwej i szkodliwej dla środowiska działalności: zakładów przetwarzających odpady komunalne, oczyszczalni ścieków, wysypisk i spalarni;
- nieprawidłowo przeprowadzonych postępowań administracyjnych w zakresie wydawania koncesji na poszukiwania i wydobycie surowców mineralnych.

Instytucje finansowe

Skargi i wnioski zakwalifikowane do działu *Instytucje finansowe* stanowiły w 2016 r. 2,8% ogółu korespondencji skargowej nadesłanej do NIK. Najwięcej pism z tej grupy dotyczyło działań syndyka masy upadłościowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej w Wołominie. Obywatele, odwołując się od wezwania syndyka do pokrycia straty SKOK przekazywali przedmiotowe pisma do wiadomości m.in. NIK. Zdaniem skarżących syndyk niewłaściwie zinterpretował przepisy żądając od nich wpłat na rzecz pokrycia strat podmiotu w upadłości. Ponadto skarżący zgłaszali nieprawidłowości dotyczące:

- działań Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie: sprawowania nadzoru nad bankami, rozpatrywania skarg na działalność ubezpieczycieli oraz przeprowadzania egzaminu na maklerów;
- działań Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na rzecz ochrony zbiorowych interesów konsumentów w zakresie stosowania przez banki klauzul niedozwolonych;
- realizacji indywidualnych umów konsumentów z bankami oraz ubezpieczycielami.

Oświata i wychowanie

Problematyka związana z oświatą i wychowaniem była przedmiotem 2,2% skarg, wniosków i wniosków o kontrole. Analiza przekazanej korespondencji wskazuje, że podobnie jak w latach ubiegłych krytyczne uwagi koncentrują się wokół dwóch grup tematycznych: nadzorowania i zarządzania oświatą oraz kształcenia i wychowania. Nadesłane do NIK sygnały dotyczyły w szczególności:

- funkcjonowania placówek oświatowych, w tym: zarządzania, wydatkowania publicznych środków oraz polityki kadrowej;
- braku skutecznych działań nadzorczych ze strony organów prowadzących placówki;
- naliczania i przekazywania dotacji niepublicznym przedszkolom i szkołom przez jednostki samorządu terytorialnego;
- działań Centralnej Komisji Egzaminacyjnej w kontekście błędów w arkuszach egzaminacyjnych;
- działań Centralnej Komisji do Spraw Stopni Naukowych w zakresie prowadzenia postępowań o nadanie stopni naukowych.

Sprawy wewnętrzne

Wśród korespondencji skargowej nadesłanej do NIK 2,2% poświęcone było materii związanej ze sprawami wewnętrznymi kraju. Najczęściej poruszane przez autorów kwestie dotyczyły funkcjonowania Policji, bezpieczeństwa, porządku publicznego i ochrony granic oraz spraw cudzoziemców. Szczególnie akcentowano problemy związane z m.in.:

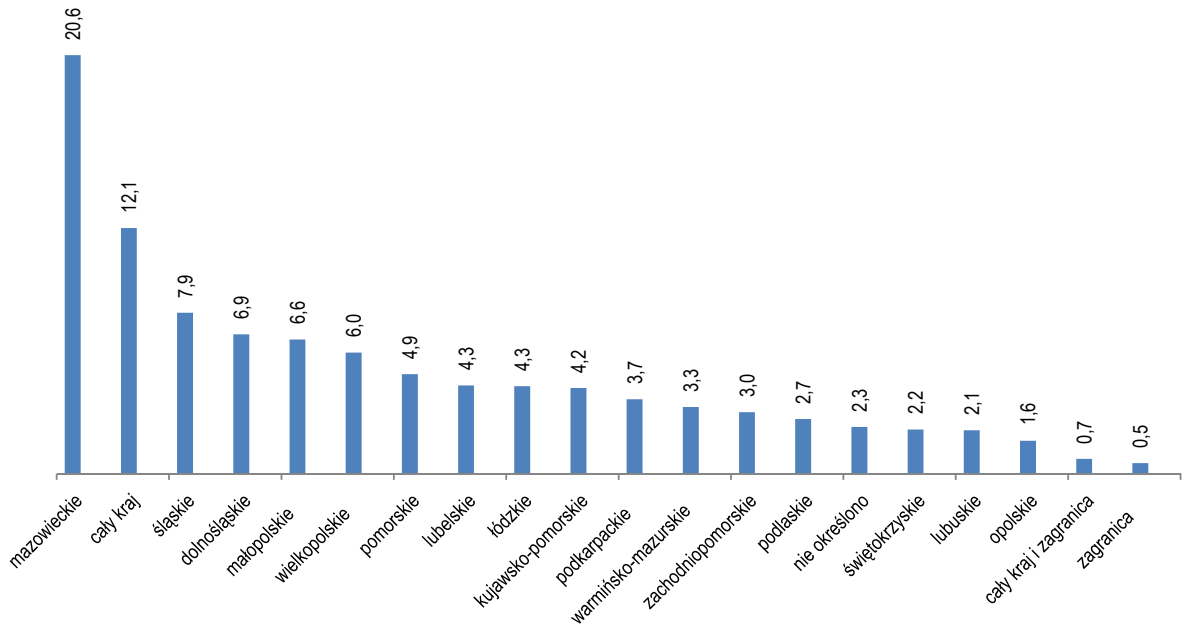
- wykonywaniem zadań przez funkcjonariuszy Policji, w tym prawidłowością działań interwencyjnych oraz fałszowaniem dokumentacji zdarzeń;
- wewnętrznym funkcjonowaniem jednostek Policji, zwłaszcza w zakresie polityki płacowej, przestrzeganiem ustawowego czasu pracy oraz modyfikowaniem policyjnych statystyk;
- niewłaściwym zabezpieczeniem imprez masowych;
- przewlekłością postępowań dla uzyskania przez cudzoziemców zezwolenia na pobyt bądź pozwolenia na pracę.

3.3. Skargi i wnioski w układzie terytorialnym

Podmioty z terenu województwa mazowieckiego były najczęściej opisywane przez skarżących i wnioskodawców w korespondencji skargowej nadesłanej do NIK w 2016 r. (20,6%). Dominacja sygnałów o niewłaściwym funkcjonowaniu instytucji, firm, urzędów z Mazowsza utrzymuje się od lat na zbliżonym poziomie (20,2% – 2015 r.; 21,3% – 2014 r.; 21,3% – 2013 r.). W tym regionie, w 2016 r. autorzy skarg wskazywali głównie nieprawidłowości w działalności organów administracji samorządowej i rządowej oraz zakładów pracy. Druga pod względem liczebności grupa – skargi o zasięgu ogólnopolskim – to 12,1% ogółu korespondencji skargowej. Opisano w nich problematykę dotyczącą podmiotów, których działania obejmują terytorium całego kraju. Trzecim pod względem liczebności skarg obszarem był Śląsk (7,9%). W tym przypadku, podobnie jak w przypadku Mazowsza, również najczęściej odnoszono się do organów samorządu terytorialnego oraz zakładów pracy. Wiele sygnałów ze Śląska dotyczyło podmiotów z zakresu sądownictwa oraz transportu, handlu i usług. Wyżej opisana struktura skarg z województwa śląskiego jest tożsama ze strukturą skarg na podmioty województwa dolnośląskiego, zajmującego czwarte miejsce pod względem liczby skarg i wniosków o kontrole, które w tym przypadku stanowiły w 2016 r. 6,9% ogółu korespondencji skargowej. Niewiele mniej licznie skarżący opisywali nieprawidłowości w funkcjonowaniu podmiotów województw małopolskiego (6,6%) i wielkopolskiego (6%). W przypadku tych województw również przeważały

informacje o niewłaściwym działaniu organów administracji samorządowej. W przypadku skarg na podmioty z sześciu województw (dolnośląskie, lubelskie, lubuskie, mazowieckie, podlaskie, pomorskie) odnotowano wzrost liczby sygnałów nadesłanych do NIK w stosunku do 2015 r.

Diagram 3. Skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli wg lokalizacji zgłaszanych nieprawidłowości – udział procentowy



4. Wydawnictwa NIK

„Kontrola Państwowa"

Dwumiesięcznik „Kontrola Państwowa", wydawany przez Najwyższą Izbę Kontroli od 1956 r., jest jedynym czasopismem w Polsce poświęconym problematyce kontrolnej. Pismo uzyskało wysoką punktację w wykazie czasopism naukowych Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Można je odnaleźć w dwóch naukowych bazach danych: Index Copernicus Journal Master List oraz CEJSH – Środkowo – Europejskim Czasopiśmie Nauk Społecznych i Humanistycznych oraz w powiązanym z CEJSH Interdyscyplinarnym Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego Uniwersytetu Warszawskiego.

Komitet Redakcyjny pisma (radę naukową) tworzą m.in. profesorowie oraz doktorzy prawa i ekonomii, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego (w stanie spoczynku) i Naczelnego Sądu Administracyjnego. NIK reprezentują dyrektorzy departamentów oraz radcy prezesa. Autorami artykułów są uznani specjaliści w dziedzinie kontroli, audytu, prawa, finansów i gospodarki, a także pracownicy NIK.

W 2016 r. wydano sześć numerów cyklicznych pisma oraz dwa numery specjalne. Numery standardowe zawierały 80 artykułów. Wszystkie teksty zostały streszczone w języku angielskim.

W dziale „Kontrola i audyt" opublikowano 39 artykułów (w tym 21 z ustaleń kontroli NIK). Omówiono w nich m.in.: przygotowanie i przeprowadzanie kontroli doraźnych, kontrolę zaplanowanych rezultatów wydatkowania środków unijnych, stosunek kontrolnoprawny, relacje prawne między kontrolującymi a kontrolowanymi, wnioski *de lege ferenda* formułowane na tle doświadczeń innych NOK, prawnokarną ochronę funkcjonariuszy publicznych, kontrolę działań partnera prywatnego przez

podmiot publiczny, kontrolowanie przez GIODO przetwarzania danych osobowych. W dziale przedstawiono artykuł Prezesa NIK o prewencyjnej funkcji kontroli Izby, a także wystąpienia w Sejmie dotyczące analizy wykonania budżetu państwa i sprawozdania z działalności NIK.

W rubryce poświęconej ustaleniom kontroli NIK opublikowano 21 artykułów przedstawiając wyniki badań dotyczących m.in.: koordynacji polityki rodzinnej w Polsce, programu „Karta Dużej Rodziny", świadczenia pomocy osobom starszym, niebezpiecznej cyberprzestrzeni, nieprawidłowości w funkcjonowaniu spółek Grupy PKP, alternatywnych metod wydobycia i wykorzystania węgla kamiennego, oczyszczania kraju z azbestu, budowy portu lotniczego w Modlinie, przestrzegania zasad rachunkowości, nadzoru państwowego nad obrotem produktami leczniczymi, tworzenia i udostępniania dokumentacji medycznej, systemu szczepień ochronnych u dzieci, stanu kadry medycznej, ochrony wód zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami, ograniczania skutków susz i powodzi, budowy domów wielorodzinnych.

Rubryka „Pozostałe kontrole NIK" zawiera wzmianki o kontrolach, na temat których Izba opublikowała informacje w ostatnich miesiącach. W 2016 r. było ich 121, co daje obraz różnorodności obszarów kontrolowanych przez NIK i informuje o jej aktywności.

W dziale „Państwo i społeczeństwo" zamieszczono 15 artykułów – m.in. na temat: nowego paradygmatu rozwoju gospodarczego Polski, zasobów węgla kamiennego jako czynnika bezpieczeństwa energetycznego, ropy naftowej w gospodarce światowej, leasingu zwrotnego jako formy finansowania jednostek samorządu terytorialnego, tworzenia i przystępowania do kapitałowych spółek handlowych, planowanych rozwiązań ograniczających lukę podatkową VAT w Polsce, umownej modyfikacji zamówienia publicznego, zakresu i zadań samorządu województwa.

„Współpraca międzynarodowa" to dział, w którym prezentowana jest współpraca NIK z organizacjami międzynarodowymi, przede wszystkim z EUROSAI i INTOSAI oraz z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym i naczelnymi organami kontroli innych państw, odnotowywane są też ważne dla Izby sprawy międzynarodowe; w 2016 r. zamieszczono w nim 22 informacje.

W dziale „Z życia NIK" pojawiają są wiadomości o najważniejszych wydarzeniach w Izbie. W 2016 r. opublikowano między innymi: referaty wygłoszone na seminarium z okazji 97. rocznicy utworzenia NIK, poświęcone pamięci tragicznie zmarłych Prezesów NIK Waleriana Pańki i Lecha Kaczyńskiego, wspomnienie z okazji 25. rocznicy śmierci Prezesa Waleriana Panki; relację z konferencji o wspomaganiu informatycznym kontroli; informację o konferencji na temat kształtowania przestrzeni.

W dziale „Trochę historii" prezentowane są artykuły przybliżające historię Izby; w 2016 r. opublikowano artykuł o kontroli państwowej w Polsce przedrozbiorowej i komisjach skarbowych jako organach kontroli.

Ponadto w 2016 r. przygotowano 2 numery specjalne:

- *Opieka medyczna nad osobami w podeszłym wieku u progu rewolucji demograficznej* (styczeń 2016, 112 stron, nakład 1500 egz.) – wydany po seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK na temat geriatrii.
- *Przestrzeń dobrem publicznym – potrzeba nowych rozwiązań w gospodarowaniu przestrzenią* (czerwiec 2016, 138 stron, nakład 500 egz.) – wydany po panelu ekspertów na temat kształtowania przestrzeni.

„Kontrola Państwowa" jest rozpowszechniana w Polsce i za granicą. Nieodpłatnie pismo otrzymują: 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 stali czytelnicy. Za granicę czasopismo jest wysyłane do najwyższych organów kontroli współpracujących z Izbą w ramach EUROSAI i INTOSAI. Nakład każdego numeru ukazującego się cyklicznie wynosił 850 egzemplarzy.

Wszystkie wydania „Kontroli Państwowej" są dostępne na stronie internetowej NIK.

„Przegląd Metodyczny"

Wychodzący od 2006 r. *Przegląd Metodyczny* jest specjalistycznym periodykiem kierowanym do kontrolerów NIK. Propaguje dobre praktyki kontrolne, przybliża techniki prowadzenia kontroli oraz popularyzuje rozwiązania stosowane w NIK i innych najwyższych organach kontroli na świecie.

W roku 2016 wydany został jeden numer *Przeglądu Metodycznego*. Zawiera on materiały z konferencji, jaka odbyła się w Najwyższej Izbie Kontroli 15 grudnia 2015 r., poświęconej zastosowaniu narzędzi wspomagania informatycznego kontroli (CAATs) w działalności kontrolnej i audytorskiej instytucji sektora publicznego w Polsce. Konferencja była rezultatem współpracy nawiązanej przez przedstawicieli NIK z reprezentantami Ministerstwa Finansów, Instytutu Audytorów Wewnętrznych, Krajowej Izby Biegłych Rewidentów, Departamentu Audytu ZUS oraz Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Postęp technologiczny i cyfryzacja procesów będących przedmiotem audytu mają znaczący wpływ na metody i techniki kontrolne. Z jednej strony kontrolerzy zyskują nowe możliwości, które mogą znacznie poprawić efektywność i skuteczność kontroli, z drugiej zaś pojawiają się nowe wyzwania dotyczące metod i narzędzi kontrolnych oraz umiejętności kontrolerów. Coraz częściej także dowody kontrolne dostępne są wyłącznie w wersji cyfrowej.

Tematyka przedrukowanych bądź omówionych referatów to: „Planowanie strategiczne funkcji audytu w obliczu wyzwań XXI wieku", „Sprawozdania w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa TREZOR", „Wykorzystanie kompetencji analitycznych w audycie wewnętrznym", „Informatyczny System Zarządzania Budżetami JST (BeSTi@) jako narzędzie wspomagające działalność kontrolną", „Jednolity plik kontrolny jako forma udostępniania informacji podatkowych administracji skarbowej przez przedsiębiorców", „Wykorzystanie ACL w kontrolach gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego" oraz „Metody i narzędzia wspomagania informatycznego kontroli stosowane w NIK". Numer specjalny *Przeglądu Metodycznego* dostępny jest też w wersji elektronicznej na stronie internetowej NIK.

„Podręcznik kontroli systemów informatycznych dla najwyższych organów kontroli"

Nakładem Najwyższej Izby Kontroli ukazał się w 2016 r. polski przekład *Podręcznika kontroli systemów informatycznych dla najwyższych organów kontroli,* opracowanego przez Grupę Roboczą ds. Kontroli Systemów Informatycznych INTOSAI (Working Group on IT Audit – WGITA). Przedstawione w nim standardy oraz powszechnie uznane dobre praktyki w zakresie kontroli systemów informatycznych, a także kompleksowe wyjaśnienia dotyczące głównych obszarów badanych podczas kontroli systemów informatycznych mogą służyć w pracy kontrolerom NIK.

Podręcznik WGITA, zgodny z ogólnymi zasadami audytu określonymi w standardach ISSAI, odwołuje się do powszechnie uznanych międzynarodowych standardów informatycznych takich jak COBIT oraz standardów Międzynarodowej Organizacji Normalizacyjnej (ISO), ułatwiając kontrolerom krajowych najwyższych organów kontroli dostęp do kompletnego zestawu wytycznych do kontroli systemów informatycznych, które wobec coraz powszechniejszej cyfryzacji stały się jednym z najczęściej przeprowadzanych przez kontrolerów najwyższych organów kontroli (NOK) badań na całym świecie. Tego rodzaju kontrole są niezbędne by NOK mogły przygotowywać rzetelne raporty na temat wydajności i skuteczności działań rządu oraz organizacji sektora publicznego.

Publikacja polskiego przekładu *Podręcznika kontroli systemów informatycznych dla najwyższych organów kontroli,* dostępnego także na stronie internetowej NIK, ma na celu upowszechnienie i uproszczenie korzystania z przedstawionych w nim informacji i rozwiązań osobom planującym oraz prowadzącym kontrole obejmujące systemy informatyczne.

Polski przekład standardów kontroli INTOSAI (ISSAI 100 – 400)

W 2016 r. wydana została polska wersja standardów Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) oznaczonych symbolami ISSAI 100, 200, 300 i 400, w których zdefiniowane są podstawowe zasady prowadzenia kontroli finansowych, zgodności oraz kontroli wykonania zadań.

Wydany zestaw standardów INTOSAI obejmuje:

- ISSAI 100. Podstawowe zasady kontroli w sektorze publicznym
- ISSAI 200. Podstawowe zasady kontroli finansowej
- ISSAI 300. Podstawowe zasady kontroli wykonania zadań
- ISSAI 400. Podstawowe zasady kontroli zgodności.

Załączniki

1. Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. (P/16/001), przeprowadzonych w roku 2016
2. Wykaz informacji o wynikach kontroli planowych zatwierdzonych przez Prezesa NIK w dniach od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r.
3. Wykaz kontroli doraźnych zakończonych informacją lub wystąpieniem pokontrolnym, zatwierdzonych w dniach od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r.
4. Wykaz wniosków *de lege ferenda* Najwyższej Izby Kontroli, przedstawionych w informacjach o wynikach kontroli w 2016 r.

Załącznik nr 1

Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. (P/16/001), przeprowadzonych w roku 2016

Lp.	Tytuł
1.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
2.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 02 – Kancelaria Sejmu
3.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 03 – Kancelaria Senatu
4.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 04 – Sąd Najwyższy
5.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny
6.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 06 – Trybunał Konstytucyjny
7.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich
8.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 09 – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
9.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 10 – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
10.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze
11.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 12 – Państwowa Inspekcja Pracy
12.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
13.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka
14.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 15/00 – Sądy powszechne
15.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
16.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 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 2015 r. w części 18 – Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo
18.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe
19.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 20 – Gospodarka oraz wykonania planów finansowych Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości i Urzędu Dozoru Technicznego
20.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 21 – Gospodarka morska
21.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2015 r. budżetu państwa w częściach: 22 – Gospodarka wodna, 41 – Środowisko
22.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 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 2015 r. w części 25 – Kultura fizyczna, części 40 – Turystyka oraz wykonania planu finansowego Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów i Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej
24.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 26 – Łączność
25.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 27 – Informatyzacja
26.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 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 2015 r. w części 29 – Obrona narodowa oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych i Agencji Mienia Wojskowego
28.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 29 – Obrona narodowa przez Służbę Wywiadu Wojskowego (niejawna)
29.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 29 – Obrona narodowa przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (niejawna)

Lp.	Tytuł
30.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 30 – Oświata i wychowanie
31.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 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 2015 r. w częściach: 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi, 35 – Rynki rolne, 62 – Rybołówstwo
33.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 34 – Rozwój regionalny
34.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 36 – Skarb Państwa; przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2015 r., a także wykonanie planów finansowych funduszy celowych
35.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 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 2015 r. w części 39 – Transport
37.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonania planów finansowych Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego, Funduszu Wsparcia Policji, 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 2015 r. w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne
39.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej
40.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonania planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych
41.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 49 – Urząd Zamówień Publicznych
42.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki
43.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 52 – Krajowa Rada Sądownictwa
44.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
45.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
46.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 56 – Centralne Biuro Antykorupcyjne (niejawna)
47.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (niejawna)
48.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 58 – Główny Urząd Statystyczny
49.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 59 – Agencja Wywiadu (niejawna)
50.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 60 – Wyższy Urząd Górniczy
51.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 61 – Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
52.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 64 – Główny Urząd Miar
53.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 65 – Polski Komitet Normalizacyjny
54.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta
55.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 68 – Państwowa Agencja Atomistyki
56.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 70 – Komisja Nadzoru Finansowego
57.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 71 – Urząd Transportu Kolejowego
58.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonania planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Administracyjnego i Funduszu Prewencji i Rehabilitacji
59.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonania planów finansowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, Funduszu Rezerwy Demograficznej i wykonanie planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – jako państwowej osoby prawnej

Lp.	Tytuł
60.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 74 – Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa
61.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 75 – Rządowe Centrum Legislacji
62.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej
63.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w częściach 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego, 79 – Obsługa długu krajowego
64.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 80 – Regionalne Izby Obrachunkowe
65.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego
66.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej
67.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/02 – województwo dolnośląskie
68.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/04 – województwo kujawsko-pomorskie
69.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/06 – województwo lubelskie
70.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2015 r. budżetu państwa w części 85/08 – województwo lubuskie
71.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/10 – województwo łódzkie
72.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/12 – województwo małopolskie
73.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/14 – województwo mazowieckie
74.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/16 – województwo opolskie
75.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/18 – województwo podkarpackie
76.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/20 – województwo podlaskie
77.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/22 – województwo pomorskie
78.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/24 – województwo śląskie
79.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/26 – województwo świętokrzyskie
80.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie
81.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/30 – województwo wielkopolskie
82.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 85/32 – województwo zachodniopomorskie
83.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 86 – Samorządowe Kolegia Odwoławcze
84.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury
85.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2015 r. planów finansowych Agencji Nieruchomości Rolnych i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa
86.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2015 r. planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz realizacji programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej
87.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2015 r. planu finansowego Agencji Rynku Rolnego w 2015 r. oraz realizacji programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej
88.	Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
89.	Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2015 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
90.	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. wykonanie planu finansowego Rzecznika Finansowego w 2015 r.

Załącznik nr 2

Wykaz informacji o wynikach kontroli planowych zatwierdzonych przez Prezesa NIK w dniach od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r.

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna koordynująca kontrolę	Dział administracji	Omówienie kontroli str.
1.	Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego	P/15/003	Departament Administracji Publicznej	Administracja publiczna/ Informatyzacja i łączność	129
2.	Realizacja celów strategii „Sprawne Państwo 2020"	P/15/004	Departament Administracji Publicznej	Administracja publiczna	130
3.	Dotacje jednostek samorządu terytorialnego na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych	P/15/005	Departament Administracji Publicznej	Administracja publiczna	132
4.	Finansowanie straży miejskich	P/15/006	Departament Administracji Publicznej	Administracja publiczna	135
5.	Wdrożenie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019	P/15/007	Departament Administracji Publicznej	Administracja publiczna	137
6.	Prawidłowość postępowań w sprawie wyboru projektów w ramach wybranych Regionalnych Programów Operacyjnych	P/15/008	Departament Administracji Publicznej	Administracja publiczna	139
7.	Realizacja Programu „Inwestycje Polskie"	P/15/009	Departament Budżetu i Finansów	Gospodarka	204
8.	Zlecanie podstawowych zadań organów władzy publicznej	P/15/010	Departament Budżetu i Finansów	Administracja publiczna	140
9.	Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne	P/15/011	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	188
10.	Przedawnianie się zobowiązań podatkowych	P/15/012	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	190
11.	System przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu	P/15/013	Departament Budżetu i Finansów	Sprawy wewnętrzne	238
12.	Wpływ operacji finansowych stosowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową	P/15/014	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	192
13.	Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej	P/15/015	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	194
14.	Przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom rynkowym w sprzedaży bezpośredniej	P/15/019	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	205
15.	Działalność Przedsiębiorstwa Państwowego "Porty Lotnicze" i Grupy Kapitałowej PPL	P/15/020	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Skarb Państwa	311
16.	Dostosowanie polskiego przemysłu do wymogów Pakietu energetyczno-klimatycznego	P/15/021	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	207
17.	Działalność ośrodków innowacji	P/15/022	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	210
18.	Promocja gospodarcza Polski	P/15/023	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	212
19.	Budowa i funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA	P/16/013	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Skarb Państwa	316
20.	Realizacja zadań Urzędu Dozoru Technicznego	P/16/015	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	217
21.	Zarządzanie zapasami obowiązkowymi ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego	P/16/016	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	218

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna koordynująca kontrolę	Dział administracji	Omówienie kontroli str.
22.	Budowa muzeów w latach 2007-2015	P/15/026	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	225
23.	Komercjalizacja wyników badań naukowych	P/15/027	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Nauka	255
24.	Rozwój czytelnictwa w Polsce	P/15/028	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	227
25.	System szkolnictwa zawodowego	P/15/029	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Oświata i wychowanie	257
26.	Szkolenie młodzieży uzdolnionej sportowo	P/15/030	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura fizyczna	259
27.	System informacji oświatowej	P/15/031	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Oświata i wychowanie	261
28.	Wydawanie dokumentów uprawniających do działania w lotnictwie cywilnym i wypełnianie obowiązków z nich wynikających	P/13/080	Departament Infrastruktury	Administracja publiczna	125
29.	Bariery w procesie przygotowania i realizacji inwestycji na przykładzie inwestycji drogowych	P/14/034	Departament Infrastruktury	Transport	356
30.	Restrukturyzacja i prywatyzacja Polskich Linii Lotniczych LOT SA	P/14/036	Departament Infrastruktury	Skarb Państwa	308
31.	Realizacja Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych	P/15/032	Departament Infrastruktury	Transport	358
32.	Zarządzanie obiektami mostowymi i przepustami przez administrację drogową	P/15/033	Departament Infrastruktury	Transport	360
33.	Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów na drogach publicznych	P/15/034	Departament Infrastruktury	Transport	363
34.	Funkcjonowanie regionalnego pasażerskiego transportu drogowego	P/15/035	Departament Infrastruktury	Transport	365
35.	Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miast	P/15/037	Departament Infrastruktury	Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	172
36.	Stany osobowe Sił Zbrojnych RP w czasie pokoju (informacja niejawna)	P/15/038	Departament Obrony Narodowej	Obrona narodowa	
37.	Przygotowanie Sił Zbrojnych RP do obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej (informacja niejawna)	P/15/039	Departament Obrony Narodowej	Obrona narodowa	
38.	Realizacja wybranych programów operacyjnych prowadzonych w ramach modernizacji Sił Zbrojnych RP (informacja niejawna)	P/15/040	Departament Obrony Narodowej	Obrona narodowa	
39.	Realizacja zadań wsparcia przez państwo-gospodarza w ramach zabezpieczenia ćwiczeń sił NATO na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	P/16/032	Departament Obrony Narodowej	Obrona narodowa	246
40.	Wykorzystanie broni przez wybrane służby i straże oraz nadzór organów państwa nad jej reglamentacją	P/15/041	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawy wewnętrzne	240
41.	Zapewnienie bezpieczeństwa działania systemów informatycznych wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych	P/15/042	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Administracja publiczna	141
42.	Wykonywanie zadań przez dzielnicowych	P/15/043	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawy wewnętrzne	242
43.	Realizacja przez policję i straże miejskie (gminne) zadań w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom	P/16/035	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawy wewnętrzne	248

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna koordynująca kontrolę	Dział administracji	Omówienie kontroli str.
44.	Świadczenie pomocy osobom starszym przez gminy i powiaty	P/15/044	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Zabezpieczenie społeczne	278
45.	Karta Dużej Rodziny jako element polityki rodzinnej państwa	P/15/045	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Rodzina	280
46.	Pomoc osobom dotkniętym przemocą domową	P/15/046	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Rodzina	282
47.	Prawidłowość działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i organów podatkowych w zakresie ściągalności i egzekucji składek na ubezpieczenie społeczne i należności podatkowych wynikających z zatrudniania pracowników w ramach umów outsourcingowych	P/15/111	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Zabezpieczenie społeczne	288
48.	System zarządzania nieprawidłowościami w zakresie europejskich funduszy rolnych	P/15/049	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rozwój wsi	297
49.	Działania organów administracji rządowej na rzecz bezpieczeństwa żywności	P/15/050	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rolnictwo	298
50.	Nadzór nad stanem technicznym i stanem bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących	P/15/051	Departament Środowiska	Gospodarka wodna	324
51.	Przeprowadzanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przez organy jednostek samorządu terytorialnego	P/15/052	Departament Środowiska	Środowisko	326
52.	Działania organów gmin na rzecz zwiększenia liczby użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej	P/15/053	Departament Środowiska	Gospodarka wodna	328
53.	Wykorzystanie środków publicznych na działania dotyczące ochrony przyrody i edukacji ekologicznej	P/15/054	Departament Środowiska	Środowisko	330
54.	Ochrona jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia	P/16/045	Departament Środowiska	Środowisko	341
55.	Kształcenie i przygotowanie zawodowe kadr medycznych	P/15/060	Departament Zdrowia	Zdrowie	392
56.	Tworzenie i udostępnianie dokumentacji medycznej	P/15/061	Departament Zdrowia	Zdrowie	394
57.	Dostępność profilaktyki i leczenia chorób układu oddechowego	P/15/062	Departament Zdrowia	Zdrowie	395
58.	Realizacja programów polityki zdrowotnej przez jednostki samorządu terytorialnego	P/15/063	Departament Zdrowia	Zdrowie	397
59.	Realizacja zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w 2015 r.	P/16/053	Departament Zdrowia	Zdrowie	419
60.	Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej w województwie podlaskim	P/15/064	Delegatura w Białymstoku	Rodzina	284
61.	Opieka okołoporodowa na oddziałach położniczych	P/15/065	Delegatura w Białymstoku	Zdrowie	399
62.	Wykonywanie wybranych zadań publicznych przez małe gminy	P/15/066	Delegatura w Białymstoku	Rozwój wsi	300
63.	Zapobieganie bezdomności zwierząt	P/16/058	Delegatura w Białymstoku	Rolnictwo	302
64.	Finansowanie ulg na przejazdy komunikacją autobusową i kolejową	P/15/067	Delegatura w Bydgoszczy	Transport	367
65.	Korzystanie z usług zewnętrznych przez szpitale publiczne	P/15/068	Delegatura w Bydgoszczy	Zdrowie	401
66.	Dostępność publicznego transportu zbiorowego dla osób niepełnosprawnych w miastach na prawach powiatu	P/15/069	Delegatura w Bydgoszczy	Transport	369
67.	Ochrona przeciwpowodziowa Żuław	P/15/070	Delegatura w Gdańsku	Gospodarka wodna	332
68.	Funkcjonowanie centrów pierwszej sprzedaży ryb	P/16/062	Delegatura w Gdańsku	Gospodarka morska	220
69.	Realizacja świadczeń zdrowotnych z zakresu kardiologii przez publiczne i niepubliczne podmioty lecznicze	P/14/078	Delegatura w Katowicach	Zdrowie	390
70.	Rozwiązywanie problemów społecznych Bytomia	P/15/071	Delegatura w Katowicach	Administracja publiczna	143
71.	Przygotowanie szpitali do leczenia pacjentów z udarem mózgu	P/15/072	Delegatura w Katowicach	Zdrowie	404

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna koordynująca kontrolę	Dział administracji	Omówienie kontroli str.
72.	Badania prenatalne w Polsce	P/15/073	Delegatura w Katowicach	Zdrowie	406
73.	Praktyki i staże w urzędach administracji publicznej	P/15/077	Delegatura w Kielcach	Administracja publiczna	145
74.	Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej oraz opieki nad dziećmi do lat trzech w województwie świętokrzyskim	P/16/069	Delegatura w Kielcach	Oświata i wychowanie	268
75.	Przeciwdziałanie e-uzależnieniu dzieci i młodzieży	P/16/070	Delegatura w Kielcach	Zdrowie	421
76.	System szczepień ochronnych dzieci	P/15/080	Delegatura w Krakowie	Zdrowie	408
77.	Realizacja Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły i działania podjęte w następstwie jego uchylenia	P/15/081	Delegatura w Krakowie	Gospodarka wodna	333
78.	Organizacja pobytu uczniów w bursach i internatach szkolnych	P/15/082	Delegatura w Lublinie	Oświata i wychowanie	263
79.	Ochrona wód zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami	P/15/083	Delegatura w Lublinie	Środowisko	335
80.	Program standaryzacji komend i komisariatów Policji i jego realizacja w województwie lubelskim	P/15/084	Delegatura w Lublinie	Sprawy wewnętrzne	244
81.	Efekty realizacji programów aktywizacji zawodowej pracowników instytucji sektora oświaty zwalnianych lub zagrożonych utratą pracy	P/16/075	Delegatura w Lublinie	Praca	290
82.	Wykorzystanie monitoringu wizyjnego w szkołach i jego wpływ na bezpieczeństwo uczniów	P/16/076	Delegatura w Lublinie	Administracja publiczna	157
83.	Wykonywanie przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad zadań związanych z utrzymaniem i remontami dróg	P/15/086	Delegatura w Łodzi	Transport	371
84.	Efekty realizacji „Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032"	P/15/087	Delegatura w Łodzi	Gospodarka	215
85.	Wykonywanie zadań przez Transportowy Dozór Techniczny	P/15/088	Delegatura w Łodzi	Transport	374
86.	Budowa Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej	P/15/089	Delegatura w Łodzi	Transport	377
87.	Zapewnienie przez organy administracji publicznej dostępu do jezior stanowiących wody publiczne	P/15/091	Delegatura w Olsztynie	Gospodarka wodna	337
88.	Funkcjonowanie gospodarki ściekowej w gminach regionu Wielkich Jezior Mazurskich	P/16/080	Delegatura w Olsztynie	Administracja publiczna	159
89.	Restrukturyzacja wybranych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej korzystających z pomocy ze środków publicznych	P/15/092	Delegatura w Opolu	Zdrowie	411
90.	Realizacja i wdrażanie Projektu Emp@tia – platforma komunikacyjna obszaru zabezpieczenia społecznego	P/15/093	Delegatura w Opolu	Zabezpieczenie społeczne	286
91.	Przeciwdziałanie niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych	P/15/094	Delegatura w Poznaniu	Transport	379
92.	Przymusowe kierowanie osób uzależnionych od alkoholu na leczenie odwykowe	P/15/095	Delegatura w Poznaniu	Zdrowie	412
93.	Funkcjonowanie policyjnych izb dziecka	P/16/085	Delegatura w Poznaniu	Sprawy wewnętrzne	249
94.	Wykonywanie przez gminy obowiązku dowożenia dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół	P/16/086	Delegatura w Poznaniu	Administracja publiczna	160
95.	Zarządzanie cmentarzami komunalnymi	P/16/087	Delegatura w Poznaniu	Administracja publiczna	162
96.	Wykorzystanie potencjału Portu Lotniczego "Rzeszów-Jasionka"	P/15/098	Delegatura w Rzeszowie	Transport	381
97.	Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych	P/15/099	Delegatura w Szczecinie	Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	174
98.	Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego	P/15/100	Delegatura w Szczecinie	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	229

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna koordynująca kontrolę	Dział administracji	Omówienie kontroli str.
99.	Kształtowanie cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków	P/15/101	Delegatura w Szczecinie	Administracja publiczna	147
100.	Spełnianie wymogów określonych dla uzdrowisk	P/16/091	Delegatura w Szczecinie	Zdrowie	422
101.	Wydatki spółek Grupy PKP na usługi doradcze (konsultingowe) i eksperckie	P/15/102	Delegatura w Warszawie	Skarb Państwa	313
102.	Wydawanie decyzji ostatecznych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę w województwie mazowieckim	P/15/104	Delegatura w Warszawie	Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	176
103.	Bezpieczeństwo obiektów infrastruktury krytycznej (informacja zastrzeżona)	P/16/093	Delegatura w Warszawie	Sprawy wewnętrzne	
104.	Zlecanie usług prawniczych przez jednostki sektora finansów publicznych w województwie dolnośląskim	P/15/106	Delegatura we Wrocławiu	Administracja publiczna	149
105.	Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą	P/15/107	Delegatura we Wrocławiu	Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	178
106.	Wspieranie uczniów uzdolnionych w województwie dolnośląskim	P/15/108	Delegatura we Wrocławiu	Oświata i wychowanie	265
107.	Realizacja Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry przy wykorzystaniu pożyczki Banku Światowego oraz badanie sprawozdania finansowego tego Projektu	P/16/096	Delegatura we Wrocławiu	Środowisko	343
108.	Realizacja zadań Państwowej Straży Łowieckiej i Państwowej Straży Rybackiej w województwie dolnośląskim	P/16/097	Delegatura we Wrocławiu	Administracja publiczna	163
109.	Wykonywanie przez Państwową Inspekcję Farmaceutyczną zadań określonych w ustawie – Prawo farmaceutyczne	P/15/109	Delegatura w Zielonej Górze	Zdrowie	414
110.	Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin województwa lubuskiego	P/15/110	Delegatura w Zielonej Górze	Gospodarka wodna	339

Załącznik nr 3

Wykaz kontroli doraźnych zakończonych informacją lub wystąpieniem pokontrolnym, zatwierdzonych w dniach od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r.

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
1.	Wydatkowanie środków z funduszy strukturalnych na zwiększenie zatrudnienia	D/16/506	Departament Administracji Publicznej	Koordynowana	
2.	Sprawowanie przez Komisję Nadzoru Finansowego nadzoru nad Spółdzielczym Bankiem Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie w latach 2013-2015	I/16/001/KBF	Departament Budżetu i Finansów	Inna kontrola doraźna	197
3.	Prywatyzacja PKP Energetyka SA	I/15/005/KGP	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Inna kontrola doraźna	310
4.	Działania Ministra Skarbu Państwa zmierzające do ustawowego uregulowania uprawnień do mienia byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych w latach 2004-2014. Działania Fundacji Porozumienie i spółki Fundusz Wczasów Pracowniczych Sp. z o.o. w zakresie dokonywania przekształceń własnościowych w tym zbywania majątku byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych i sprawowania nadzoru na tym procesem w latach 1997 (2001) – 2015	S/15/001/KGP	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Skargowa	
5.	Wykonywanie przez Ministra Skarbu Państwa uprawnień właścicielskich w stosunku do spółek: Zakłady Ceramiczne Bolesławiec Sp. z o.o., Eurolot SA	S/15/003/KGP	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Skargowa	314
6.	Stosowanie przez administrację publiczną instrumentów prawnych zabezpieczających interesy społeczne w procesie lokalizacji elektrowni wiatrowych	D/15/502	Departament Infrastruktury	Koordynowana	127
7.	Funkcjonowanie systemu finansowania inwestycji kolejowych	I/16/003/KIN	Departament Infrastruktury	Inna kontrola doraźna	
8.	Realizacja wniosków pokontrolnych skierowanych przez NIK po kontroli „Zarządzanie obiektami mostowymi i przepustami przez administrację drogową"	K/16/001/KIN	Departament Infrastruktury	Sprawdzająca	
9.	Wykorzystanie środków publicznych w związku z ubieganiem się przez miasto Kraków wspólnie z regionem tatrzańskim o przyznanie roli gospodarza Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w 2022 r.	D/14/510	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Koordynowana	185
10.	Opłaty za studia w publicznych szkołach wyższych	D/15/506	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Koordynowana	254
11.	Inwestycje w szkolnictwie wyższym w latach 2009-2015	D/15/507	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Koordynowana	
12.	Działania edukacyjne na rzecz bezpieczeństwa dzieci i młodzieży szkolnej w ruchu drogowym	D/16/502	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Koordynowana	
13.	Wdrażanie Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego Resortu Obrony Narodowej (ZWSI RON)	K/15/001/KON	Departament Obrony Narodowej	Sprawdzająca	
14.	Funkcjonowanie systemu gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego	I/15/002/KPB	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Inna kontrola doraźna	237

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
15.	Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych	R/16/001/KPB	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Rozpoznawcza	
16.	Realizacja Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w latach 2012-2015	R/15/003/KPS	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Rozpoznawcza	
17.	Dobór osób do pełnienia funkcji rodziny zastępczej	R/16/001/KPS	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Rozpoznawcza	
18.	Funkcjonowanie placówek wsparcia dziennego dla dzieci	R/16/002/KPS	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Rozpoznawcza	
19.	Zapewnienie prawidłowej i terminowej realizacji wypłat bezpośrednich dla rolników w kampanii 2015 r.	I/15/001/KRR	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Inna kontrola doraźna	296
20.	Realizacja zadań i gospodarka finansowa spółek hodowli roślin oraz zwierząt o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej	R/16/001/KRR	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rozpoznawcza	
21.	Realizacja programu bioasekuracji stad świń w ramach zwalczania afrykańskiego pomoru świń w powiecie hajnowskim – kontrola rozpoznawcza	R/16/002/KRR	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rozpoznawcza	
22.	Zawieranie, realizacja i rozliczanie umów cywilnoprawnych w Instytucie Ochrony Środowiska – Państwowym Instytucie Badawczym w Warszawie w latach 2013-2016 (do dnia zakończenia kontroli)	I/16/001/KSI	Departament Środowiska	Inna kontrola doraźna	
23.	Działania inwestycyjne na rzecz ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły	R/15/002/KSI	Departament Środowiska	Rozpoznawcza	
24.	Funkcjonowanie szpitali wojskowych	D/16/501	Departament Zdrowia	Koordynowana	
25.	Wdrożenie i realizacja pakietu onkologicznego	R/15/005/KZD	Departament Zdrowia	Rozpoznawcza	
26.	Opieka zdrowotna nad dziećmi i młodzieżą	R/16/001/KZD	Departament Zdrowia	Rozpoznawcza	
27.	Obsługa prawna Samodzielnego Publicznego Szpitala Klinicznego nr 7 Śląskiego Uniwersytetu Medycznego w Katowicach Górnośląskiego Centrum Medycznego im. prof. Leszka Gieca	S/16/002/KZD	Departament Zdrowia	Skargowa	
28.	Realizacja przez szpitale projektu e-Zdrowie współfinansowanego z RPO Województwa Podlaskiego	R/16/001/LBI	Delegatura w Białymstoku	Rozpoznawcza	
29.	Prawidłowość działań organów ochrony środowiska, dotyczących funkcjonowania składowiska odpadów w miejscowości Karcze w gminie Sokółka	S/16/002/LBI	Delegatura w Białymstoku	Skargowa	347
30.	Oddawanie przez nadleśnictwa wybranych gruntów atrakcyjnych turystycznie do użytkowania innym podmiotom, w tym pracownikom oraz nadzór nad sposobem używania tych gruntów	S/16/003/LBI	Delegatura w Białymstoku	Skargowa	
31.	Wspieranie przedsiębiorczości przez fundusz poręczeniowy i pożyczkowy w województwie kujawsko-pomorskim	R/15/002/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	Rozpoznawcza	
32.	Lokalizacja wybranych elektrowni wiatrowych w województwie kujawsko-pomorskim	S/15/003/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	Skargowa	151
33.	Realizacja inwestycji dotyczącej utworzenia Zakładu Aktywności Zawodowej w Przyjezierzu	S/16/001/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	Skargowa	166
34.	Działania organów administracji publicznej w zakresie zagospodarowania przestrzennego Inowrocławia na wybranych przykładach	S/16/002/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	Skargowa	179
35.	Realizacja i finansowanie inwestycji pn. Strefa rozwoju gospodarczego – Warlubski Park Przemysłowo-Technologiczny	S/16/003/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	Skargowa	221
36.	Prawidłowość udzielania i wykorzystania dotacji oświatowej otrzymanej przez Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Sołectwa Bącka Huta w Szopie w latach 2013-2015	S/16/001/LGD	Delegatura w Gdańsku	Skargowa	

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
37.	Przestrzeganie przez Miasto i Gminę Koniecpol obowiązujących przepisów przy zlecaniu, prowadzeniu i rozliczaniu inwestycji w zakresie sortowania odpadów oraz budowy kotłowni miejskiej	I/16/002/LKA	Delegatura w Katowicach	Inna kontrola doraźna	154
38.	Wybrane obszary gospodarki finansowej Starostwa Powiatowego w Wodzisławiu Śląskim	I/16/003/LKA	Delegatura w Katowicach	Inna kontrola doraźna	
39.	Wykonanie wniosków z kontroli P/14/105 – Świadczenie usług publicznych osobom posługującym się językiem migowym	K/16/008/LKA	Delegatura w Katowicach	Sprawdzająca	
40.	Wykonanie wniosków z kontroli P/14/047 – Wykorzystanie przez samorządy powiatowe środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	K/16/009/LKA	Delegatura w Katowicach	Sprawdzająca	
41.	Wykonanie wniosków z kontroli I/14/010 – Wybrane zagadnienia funkcjonowania Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego w Katowicach	K/16/012/LKA	Delegatura w Katowicach	Sprawdzająca	
42.	Gospodarowanie mieniem w jednostkach wojskowych o niskim stopniu rozwinięcia	R/16/004/LKA	Delegatura w Katowicach	Rozpoznawcza	
43.	Realizacja projektu „Oczyszczenie i zabezpieczenie przed wtórną degradacją stawu Kalina oraz rewitalizacja terenu przyległego" przez Gminę Świętochłowice	S/15/008/LKA	Delegatura w Katowicach	Skargowa	
44.	Sprawowanie nadzoru przez państwowe instytucje ochrony środowiska nad utylizacją odpadów niebezpiecznych na przykładzie zamierzonej przeróbki odpadów z Salwadoru w zakładzie zlokalizowanym na terenie Dąbrowy Górniczej	S/16/006/LKA	Delegatura w Katowicach	Skargowa	348
45.	Utrzymanie, zapewnienie ochrony i zabezpieczenie drzewostanu w Parku im. Juliusza Słowackiego w Bielsku-Białej, w związku z pracami wykonanymi w ramach jego rewitalizacji	S/16/007/LKA	Delegatura w Katowicach	Skargowa	349
46.	Prawidłowość formalna zatrudnienia i wykonywania innych zajęć u przedsiębiorców, w tym pełnienia funkcji w organach spółek prawa handlowego przez osoby wymienione w art. 2 pkt 6b ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej wobec niektórych osób pełniących funkcje publiczne, po zaprzestaniu zajmowania przez nie stanowisk lub pełnienia funkcji	S/16/010/LKA	Delegatura w Katowicach	Skargowa	
47.	Przeciwdziałanie e-uzależnieniu dzieci i młodzieży na terenie wybranych gmin województwa świętokrzyskiego	R/15/009/LKI	Delegatura w Kielcach	Rozpoznawcza	
48.	Kształcenie w szkołach dla dorosłych	R/16/001/LKI	Delegatura w Kielcach	Rozpoznawcza	
49.	Zapobieganie i przeciwdziałanie cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży	R/16/005/LKI	Delegatura w Kielcach	Rozpoznawcza	
50.	Wybrane zagadnienia funkcjonowania gminy Wilczyce	S/14/002/LKI	Delegatura w Kielcach	Skargowa	
51.	Wybrane zagadnienia gospodarki finansowej gminy Starachowice	S/15/008/LKI	Delegatura w Kielcach	Skargowa	152
52.	Funkcjonowanie inicjatywy JASPERS w Polsce	D/16/503	Delegatura w Krakowie	Koordynowana	153
53.	Prowadzenie przez wojewódzkie ośrodki medycyny kontroli podstawowych jednostek służby medycyny pracy w zakresie wykonywania badań profilaktycznych pracowników	D/16/508	Delegatura w Krakowie	Koordynowana	
54.	Realizacja przez gminy z województwa małopolskiego zadań w ramach „Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020"	I/16/005/LKR	Delegatura w Krakowie	Inna kontrola doraźna	
55.	Wdrażanie zasad zdrowego żywienia w szkołach publicznych	R/16/001/LKR	Delegatura w Krakowie	Rozpoznawcza	
56.	Realizacja funkcji instytucji koordynującej JASPERS przez Ministerstwo Rozwoju	R/16/002/LKR	Delegatura w Krakowie	Rozpoznawcza	

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
57.	Prowadzenie przez Małopolski Ośrodek Medycyny Pracy w Krakowie kontroli podstawowych jednostek służby medycyny pracy w zakresie wykonywania badań profilaktycznych pracowników	R/16/003/LKR	Delegatura w Krakowie	Rozpoznawcza	
58.	Kształtowanie krajobrazu i przestrzeni publicznej w dużych miastach	R/16/004/LKR	Delegatura w Krakowie	Rozpoznawcza	
59.	Zapewnienie możliwości korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne	I/15/005/LLU	Delegatura w Lublinie	Inna kontrola doraźna	
60.	Realizacja przez gminy wybranych zadań z zakresu pomocy społecznej	I/15/006/LLU	Delegatura w Lublinie	Inna kontrola doraźna	276
61.	Efekty realizacji programów aktywizacji zawodowej nauczycieli zlikwidowanych szkół publicznych w województwie świętokrzyskim	R/15/007/LLU	Delegatura w Lublinie	Rozpoznawcza	
62.	Profilaktyka stomatologiczna dzieci i młodzieży w województwie lubelskim	R/16/004/LLU	Delegatura w Lublinie	Rozpoznawcza	
63.	Realizacja przez Stowarzyszenie Kształcenia Ustawicznego w Chełmie oraz Centrum Kształcenia Ustawicznego w Chełmie projektu pt. „Kształcenie XXI wieku" w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego	S/16/001/LLU	Delegatura w Lublinie	Skargowa	
64.	Funkcjonowanie Muzeum Nadwiślańskiego w Kazimierzu Dolnym w części dotyczącej Oddziału pod nazwą „Muzeum Czartoryskich w Puławach"	S/16/005/LLU	Delegatura w Lublinie	Skargowa	
65.	Przeprowadzanie okresowych kontroli mieszkalnych budynków komunalnych oraz wykonywanie wydanych zaleceń	I/15/007/LLO	Delegatura w Łodzi	Inna kontrola doraźna	
66.	Zapewnienie przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ochrony zbiorowych interesów konsumentów w zakresie reklamy suplementów diety	I/16/002/LLO	Delegatura w Łodzi	Inna kontrola doraźna	155
67.	Wykonanie wniosków i wykorzystanie uwag przez wybranych adresatów wystąpień pokontrolnych skierowanych po kontroli I/15/007 „Przeprowadzanie okresowych kontroli mieszkalnych budynków komunalnych oraz wykonywanie wydanych zaleceń"	K/16/004/LLO	Delegatura w Łodzi	Sprawdzająca	
68.	Wykonanie wniosków po kontroli S/14/008 Prawidłowość realizacji inwestycji-remontu drogi, przebiegającej wzdłuż miejscowości Stobiecko Szlacheckie – Józefów (Gmina Ładzice) oraz sprawdzenie zasadności skarg zgłoszonych przez mieszkańców gminy	K/16/006/LLO	Delegatura w Łodzi	Sprawdzająca	
69.	Wykonanie wniosków i wykorzystanie uwag przez wybranych adresatów wystąpień pokontrolnych skierowanych po kontroli P/14/095 „Realizacja zadań Okręgowego Urzędu Miar w Łodzi w zakresie legalizacji i kontroli urządzeń pomiarowych do odmierzania paliw płynnych”	K/16/008/LLO	Delegatura w Łodzi	Sprawdzająca	
70.	Wpływ realizacji programu „Maluch" na zwiększenie aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci, na przykładzie Miasta Ozorków	R/15/008/LLO	Delegatura w Łodzi	Rozpoznawcza	
71.	Funkcjonowanie systemu kontroli i nadzoru nad bezpieczeństwem suplementów diety	R/15/009/LLO	Delegatura w Łodzi	Rozpoznawcza	
72.	Realizowanie przez powiat zgierski zadań w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	R/16/005/LLO	Delegatura w Łodzi	Rozpoznawcza	
73.	Prawidłowość postępowań o udzielenie zamówień publicznych prowadzonych przez Inwestycje Medyczne Łódzkiego Sp. z o.o. w Łodzi	S/16/001/LLO	Delegatura w Łodzi	Skargowa	
74.	Dysponowanie przez Gminę Koluszki gminnym zasobem nieruchomości	S/16/003/LLO	Delegatura w Łodzi	Skargowa	

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
75.	Sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem placówek opiekuńczo-wychowawczych	I/15/006/LOL	Delegatura w Olsztynie	Inna kontrola doraźna	
76.	Funkcjonowanie systemu oczyszczania ścieków w regionie Wielkich Jezior Mazurskich w gminie Mrągowo	R/15/007/LOL	Delegatura w Olsztynie	Rozpoznawcza	
77.	Budowa, przebudowa oraz utrzymanie dróg leśnych przez Nadleśnictwo Jedwabno	R/16/002/LOL	Delegatura w Olsztynie	Rozpoznawcza	
78.	Realizacja rządowego programu Mieszkanie dla młodych	R/16/003/LOL	Delegatura w Olsztynie	Rozpoznawcza	
79.	Prawidłowość realizacji inwestycji dotyczącej suszarni i spalarni osadów w Olsztynie	S/16/001/LOL	Delegatura w Olsztynie	Skargowa	344
80.	Respektowanie praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej	R/16/001/LOP	Delegatura w Opolu	Rozpoznawcza	
81.	Budowa cmentarza komunalnego dla miasta Krotoszyna	I/16/003/LPO	Delegatura w Poznaniu	Inna kontrola doraźna	
82.	Funkcjonowanie aptek szpitalnych i działów farmacji szpitalnej w podmiotach leczniczych województwa wielkopolskiego	I/16/005/LPO	Delegatura w Poznaniu	Inna kontrola doraźna	
83.	Prawidłowość pobierania przez zarządców dróg województwa wielkopolskiego opłat za zajęcie pasa drogowego i monitorowania posadowienia reklam oraz innych obiektów wpływających na bezpieczeństwo ruchu drogowego	I/16/006/LPO	Delegatura w Poznaniu	Inna kontrola doraźna	
84.	Realizacja i wykorzystanie przez samorządy gminne województwa wielkopolskiego dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych	I/16/007/LPO	Delegatura w Poznaniu	Inna kontrola doraźna	
85.	Realizacja przez gminy województwa wielkopolskiego zadań z zakresu gospodarki ściekami bytowymi, które nie są odprowadzane zbiorczym systemem kanalizacyjnym	I/16/009/LPO	Delegatura w Poznaniu	Inna kontrola doraźna	
86.	Postępowanie z odpadami medycznymi w podmiotach leczniczych województwa wielkopolskiego	I/16/010/LPO	Delegatura w Poznaniu	Inna kontrola doraźna	418
87.	Wykorzystanie uwag i realizacja wniosków zawartych w wystąpieniach po kontroli P/13/168 Zagospodarowanie osadów powstających w oczyszczalniach ścieków komunalnych i kontroli P/09/167 Zagospodarowanie osadów powstających w oczyszczalniach ścieków komunalnych w województwie wielkopolskim w latach 2007-2009 (I półrocze)	K/16/002/LPO	Delegatura w Poznaniu	Sprawdzająca	
88.	Funkcjonowanie Policyjnej Izby Dziecka w Poznaniu	R/16/001/LPO	Delegatura w Poznaniu	Rozpoznawcza	
89.	Dostępność terapii przeciwbólowej	R/16/004/LPO	Delegatura w Poznaniu	Rozpoznawcza	
90.	Wykonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych w zakresie rejestracji oraz kwalifikacji wojskowej	R/16/011/LPO	Delegatura w Poznaniu	Rozpoznawcza	
91.	Realizacja Pracowni Kardiologii Inwazyjnej w Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej w Grodzisku Wlkp.	S/15/008/LPO	Delegatura w Poznaniu	Skargowa	
92.	Zapobieganie bezdomności zwierząt w gminie Lwówek	S/16/008/LPO	Delegatura w Poznaniu	Skargowa	
93.	Warunki zatrudniania oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców na terenie województwa podkarpackiego	I/15/005/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	Inna kontrola doraźna	275
94.	Sposób realizacji wniosków skierowanych po kontroli Postępowanie z odpadami medycznymi (P/14/055)	K/15/007/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	Sprawdzająca	
95.	Sposób realizacji wniosków skierowanych po kontroli Wydawanie zintegrowanych pozwoleń na korzystanie ze środowiska w województwie podkarpackim (P/12/168)	K/15/009/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	Sprawdzająca	

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
96.	Wykonanie wniosków pokontrolnych z kontroli P/14/005 – Prawidłowość i skuteczność realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego podatków lokalnych oraz dochodów z majątku	K/16/003/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	Sprawdzająca	
97.	Działalność kontrolna i podatkowa prowadzona przez Urząd Kontroli Skarbowej w Rzeszowie	S/15/006/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	Skargowa	
98.	Realizacja projektu pn. Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu w Gminie Jawornik Polski	S/15/010/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	Skargowa	
99.	Gospodarka finansowa Gminy Jeżowe	S/16/001/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	Skargowa	
100.	Udzielanie ulg i umorzeń stanowiących dochód własny gminy przez Wójta Gminy Ostrów	S/16/002/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	Skargowa	
101.	Postępowania o udzielenie zamówień publicznych na dostawy, usługi i roboty budowlane dotyczące przejść granicznych oraz realizacja umów zawartych w wyniku przeprowadzonych postępowań	S/16/004/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	Skargowa	
102.	Gospodarowanie mieniem gminnym przez Wójta Gminy Baligród	S/16/005/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	Skargowa	
103.	Gospodarka finansowa w wybranych gminach województwa zachodniopomorskiego	I/16/005/LSZ	Delegatura w Szczecinie	Inna kontrola doraźna	
104.	Wykonywanie przez gminy województwa zachodniopomorskiego zadań w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt – realizacja wniosków z kontroli I/13/001	K/15/003/LSZ	Delegatura w Szczecinie	Sprawdzająca	
105.	Ocena postępu wdrożenia wybranych wymagań nałożonych na systemy informatyczne przez rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności-realizacja wniosków pokontrolnych z kontroli nr P/14/004	K/16/002/LSZ	Delegatura w Szczecinie	Sprawdzająca	
106.	Spełnienie przez Miasto Kołobrzeg wymogów określonych dla uzdrowisk	R/16/001/LSZ	Delegatura w Szczecinie	Rozpoznawcza	
107.	Funkcjonowanie świetlic szkolnych	R/16/003/LSZ	Delegatura w Szczecinie	Rozpoznawcza	
108.	Realizacja na terenie województwa zachodniopomorskiego Programu „Prosument" w latach 2014-2016	S/16/004/LSZ	Delegatura w Szczecinie	Skargowa	
109.	Wynajmowanie przez m.st. Warszawę lokali użytkowych przeznaczonych pod określony typ działalności na zasadach preferencyjnych	I/15/005/LWA	Delegatura w Warszawie	Inna kontrola doraźna	
110.	Prawidłowość zlecenia i rozliczenia przez Wójta gminy Staroźreby zadania publicznego w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej realizowanego w 2015 r. przez Ludowy Klub Sportowy „Świt"	S/16/001/LWA	Delegatura w Warszawie	Skargowa	167
111.	Działania organów administracji publicznej podejmowane w związku z funkcjonowaniem składowiska odpadów komunalnych na terenie Gminy Kotuń	S/16/002/LWA	Delegatura w Warszawie	Skargowa	
112.	Prawidłowość zlecania robót uzupełniających i dodatkowych przy realizacji zamówienia publicznego pn. „Budowa Centrum Edukacyjno-Muzealnego przy Muzeum im. Kazimierza Pułaskiego w Warce wraz z parkingiem"	S/16/003/LWA	Delegatura w Warszawie	Skargowa	231
113.	Realizacja przez Strony obowiązków wynikających z umowy dzierżawy nieruchomości i wyposażenia Szpitala św. Ducha w Rawie Mazowieckiej	S/16/004/LWA	Delegatura w Warszawie	Skargowa	
114.	Realizacja inwestycji pn. Budowa przeciwpowodziowo-retencyjnego zbiornika wodnego „Strzegowo--Unierzyż" na rzece Wkra	S/16/005/LWA	Delegatura w Warszawie	Skargowa	
115.	Profilaktyka wczesnego wykrywania raka piersi we Wrocławiu	I/16/001/LWR	Delegatura we Wrocławiu	Inna kontrola doraźna	417

Lp.	Tytuł	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Rodzaj kontroli	Omówienie kontroli str.
116.	Przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy	R/16/002/LWR	Delegatura we Wrocławiu	Rozpoznawcza	
117.	Realizacja wybranych dochodów budżetowych oraz działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa lubuskiego w celu zmniejszenia zadłużenia	I/15/001/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	Inna kontrola doraźna	186
118.	Gospodarowanie zasobami wodnymi przez samorządowe zakłady budżetowe w województwie lubuskim	I/15/003/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	Inna kontrola doraźna	
119.	Wypełnianie przez organy administracji publicznej obowiązków w zakresie nadzoru nad systemem obrotu i postępowania ze zużytymi bateriami i akumulatorami	R/15/004/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	Rozpoznawcza	
120.	Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych	R/16/001/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	Rozpoznawcza	
121.	Wykonywanie przez gminy województwa lubuskiego zadań w zakresie nadzoru nad funkcjonowaniem zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków	R/16/003/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	Rozpoznawcza	
122.	Wypełnianie przez gminy obowiązków w zakresie postępowania ze zużytymi bateriami i akumulatorami	R/16/004/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	Rozpoznawcza	
123.	Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami w województwie lubuskim	S/16/002/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	Skargowa	345

Załącznik nr 4

Wykaz wniosków *de lege ferenda* Najwyższej Izby Kontroli, przedstawionych w informacjach o wynikach kontroli w 2016 r. 1/

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
1.	**Przeprowadzanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przez organy jednostek samorządu terytorialnego** *(dział: budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo; środowisko)* P/15/052	Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2016 r. poz.353, ze. zm.)	Podjęcie działań w celu ujednolicenia przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska (uuioś) oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (upzp) w zakresie: 1) obowiązku sporządzania prognozy oddziaływania na środowisko, wynikającego z art. 17 pkt 4 i art. 27 upzp, w przypadku odstąpienia od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, w tym od sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko, w trybie art. 48 ust. 1 uuioś, 2) zasadności opiniowania przez właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w trybie art. 11 pkt 6 lit. m upzp oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy w trybie art. 17 pkt 6 lit. a tiret 7 upzp, podczas gdy, stosownie do art. 53 w zw. z art. 58 ust. 1 pkt 3 uuioś, uzgadnianie zakresu stopnia i szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania sporządzanej dla ww. dokumentów dokonuje właściwy państwowy powiatowy inspektor sanitarny.	**Niezrealizowany**	1. W przypadku 24 projektów zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (mpzp), dla których odstąpiono od sooś, organy jednostek samorządu terytorialnego nie sporządziły prognozy oddziaływania na środowisko, pomimo że art. 17 pkt 4 upzp, w związku z art. 27 upzp, zobowiązuje wójta, burmistrza albo prezydenta miasta do sporządzenia projektu zmiany planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. W wyjaśnieniach powoływano się na fakt uzgodnienia odstąpienia od sooś, w trybie art. 48 ust. 1 uuioś, co wskazuje na niespójność ww. rozwiązań prawnych. 2. Kontrola wykazała niejednolite stosowanie przepisów prawa w zakresie opiniowania dokumentów planistycznych, tj. mpzp i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (sukzpg). Art. 54 ust. 3 uuioś w zakresie zasad wnoszenia uwag i wniosków oraz opiniowania mpzp oraz sukzpg, odsyła do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 11 pkt 6 lit. m i art. 17 pkt 6 lit. a tiret 7 upzp organ opracowujący projekt sukzpg oraz mpzp występuje o opinię o ww. projektach dokumentów do właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego (PWIS). 16 z 23 organów jst kierowało wnioski o opinie do projektów mpzp i studium do państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych (PPIS), pięć organów jst kierowało wnioski do PWIS lub PPIS, a pozostałe do PWIS i PPIS.
2.	**Przeprowadzanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przez organy jednostek samorządu terytorialnego** *(dział: środowisko)* P/15/052	Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2016 r. poz.353, ze zm.)	Wyniki kontroli wskazują na potrzebę wprowadzenia zmian w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (uuioś) w celu nowelizacji: 1) art. 43 uuioś w zakresie określenia terminu podania do publicznej wiadomości informacji o przyjęciu dokumentu i możliwości zapoznania się z jego treścią oraz uzasadnieniem, o którym mowa w art. 42 pkt 2 uuioś i podsumowaniem, o którym mowa w art. 55 ust. 3 uuioś; 2) art. 48 ust. 4 uuioś w zakresie rozszerzenia obowiązku podawania do publicznej wiadomości informacji o odstąpieniu od przeprowadzenia strategicznych ocen oddziaływania na środowisko (sooś) na dokumenty planistyczne, o których mowa w art. 46 pkt 1 uuioś; 3) art. 48 uuioś w zakresie określenia formy odstąpienia od przeprowadzenia sooś, dla dokonywania oceny prawidłowości realizacji obowiązku określonego w art. 48 ust. 4 uuioś; 4) art. 54 uuioś w zakresie wprowadzenia obowiązku uzgadniania sporządzonej prognozy oddziaływania na środowisko projektów dokumentów strategicznych,	**Niezrealizowany**	1. Obowiązkiem organu opracowującego projekt dokumentu, zgodnie z art. 43 uuioś, jest podanie do publicznej wiadomości informacji o przyjęciu dokumentu i możliwościach zapoznania się z jego treścią oraz uzasadnieniem, o którym mowa w art. 42 pkt 2 uuioś i podsumowaniem, o którym mowa w art. 55 ust. 3 uuioś. Łącznie na 219 badanych dokumentów informacje o przyjęciu 164 dokumentów podano w BIP organu lub podmiotu opracowującego projekt dokumentu, o przyjęciu 99 dokumentów podano w siedzibie organu, a o przyjęciu 73 dokumentów podano w prasie o odpowiednim zasięgu. Informacje te podawano w bardzo zróżnicowanych terminach, w tym samym dniu oraz od jednego do 237 dni od dnia przyjęcia dokumentu. NIK zauważa, że w art. 43 uuioś nie wskazano terminu na poinformowanie społeczeństwa o przyjętych dokumentach. Jest to istotne ze względu na potrzebę zapewnienia społeczeństwu sprawnej informacji ze strony organu o możliwości zapoznania się z przyjętym dokumentem, przy opracowywaniu którego wymagany jest udział społeczeństwa. 2. Informacje o odstąpieniu od przeprowadzenia sooś dla projektów dokumentów planistycznych, o których mowa w art. 46 pkt 1 uuioś, zostały podane do publicznej wiadomości na stronie BIP urzędu jednostki samorządu terytorialnego (jst) dla 16, a w siedzibie organu dla 21 z 25 badanych projektów dokumentów planistycznych. W pozostałych przypadkach badanych projektów dokumentów przedstawiciele urzędów jst wskazywali, że obowiązujące przepisy nie obligują ich do informowania o odstąpieniu od przeprowadzenia sooś

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
			zamiast opiniowania, skoro uzgodnienia wymaga zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie, 5) art. 129 uuioś w zakresie określenia odpowiedzialności prawnej z tytułu niewywiązywania się z obowiązku wprowadzania danych do bazy sooś, w celu umożliwienia egzekwowania tych obowiązków.		dla dokumentów planistycznych, co wskazuje na niekompletność rozwiązań prawnych. NIK zauważa, że nowelizując w 2010 r. uuioś wprowadzono ust. 1a umożliwiający odstąpienie od sooś w przypadku dokumentów planistycznych, ale nie uwzględniono tego rodzaju dokumentów w art. 48 ust. 4 uuioś. Zdaniem NIK podawanie do publicznej wiadomości informacji o odstąpieniu od przeprowadzenia sooś powinno dotyczyć także dokumentów planistycznych. 3. NIK zwraca uwagę, że art. 48 ust. 1 uuioś nie określa formy odstąpienia od przeprowadzenia sooś, co na etapie prowadzenia badań kontrolnych powodowało trudności w ocenie prawidłowości realizacji przez organy jst obowiązku podawania informacji o odstąpieniu bez zbędnej zwłoki. Wynikało to z braku dokumentów potwierdzających datę podjęcia przez organ jst decyzji o odstąpieniu od sooś lub chociażby śladów rewizyjnych; np. adnotacji na pismach organów uzgadniających odstąpienie. Powyższe nie dotyczyło urzędów marszałkowskich, gdzie odstąpienia od przeprowadzenia sooś podejmowane były w formie uchwały zarządu województwa oraz dwóch organów gmin – Burmistrza Brodnicy oraz Wójta Gminy Kościerzyna, którzy ww. odstąpienia podejmowali w formie postanowienia. 4. Zdaniem NIK, stwierdzony przypadek odbioru prognoz oddziaływania na środowisko, pomimo opinii RDOŚ, że nie spełniają one wymagań określonych w uuioś, wskazuje że proces oceny prawidłowości sporządzenia prognozy wymaga wzmocnienia. Obecnie bowiem, w świetle obowiązujących przepisów prawnych, zakres i szczegółowość informacji zawartych w prognozie wymaga uzgodnienia, natomiast ocena prawidłowości sporządzenia prognozy tylko wydania opinii, która nie musi być uwzględniona. Tym samym silniejsza forma współdziałania pomiędzy organami administracji, jaką jest tylko uzgodnienie zakresu i szczegółowości prognozy, nie jest wystarczająca, ponieważ nie przekłada się na możliwość wyegzekwowania prawidłowości jej sporządzenia. 5. W toku kontroli stwierdzono, że jednostki samorządu terytorialnego nie przekazywały GDOŚ corocznych informacji o przeprowadzonych sooś przy równoczesnym braku możliwości wyegzekwowania tego obowiązku (brak przepisu). Sejm RP ustawą z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw nałożył od 2017 r. na organy właściwe do przeprowadzania sooś, obowiązek wprowadzania i aktualizacji informacji i danych do bazy sooś, w terminie 30 dni od dnia ich wytworzenia lub wpływu do organu (art. 1 pkt 59 i art. 14). Ponadto zobowiązano ww. organy do wprowadzenia informacji i danych, które zostały wytworzone lub wpłynęły w 2016 r., w terminie do końca marca 2017 r. (art. 9). NIK zauważa, iż w ww. ustawie nie określono odpowiedzialności prawnej z tytułu niewywiązania się z obowiązku wprowadzania danych i informacji do bazy sooś.

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
3.	**Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych** *(dział: budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo)* P/15/099	Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalenia wymagań dot. nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164 poz. 1588)	W celu zapewnienia poprawy warunków gwarantujących prawidłowe zagospodarowanie obszaru pasa nadbrzeżnego, konieczne jest, aby Minister Infrastruktury i Budownictwa kontynuował działania legislacyjne w celu zmiany przepisu § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. w sprawie sposobu ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przez jego uzupełnienie o określenie maksymalnej granicy obszaru, który właściwy organ wyznacza do analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu i jego zabudowy, sporządzanej na potrzeby wydania decyzji o warunkach zabudowy. Wniosek NIK jest zbieżny z projektem zmiany tego rozporządzenia, przedłożonym przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju 30.07.2015 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wraz z projektem ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. Zaproponowana zmiana § 3 ust. 2 rozporządzenia obejmuje określenie maksymalnej granicy obszaru analizowanego (tj. nie więcej niż 100 metrów).	**W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów**	
4.	**Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych** *(dział: budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo)* P/15/099	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2016 r. poz. 290, ze zm.)	W celu zapewnienia poprawy warunków gwarantujących prawidłowe zagospodarowanie obszaru pasa nadbrzeżnego konieczne jest, aby Minister Infrastruktury i Budownictwa podjął działania legislacyjne mające na celu zmianę przepisu art. 57 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, polegającą na wyeliminowaniu możliwości nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego lub jego części po zapłaceniu przez inwestora kary z tytułu jego użytkowania bez uzyskania wymaganego pozwolenia.	**Niezrealizowany**	
5.	**Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych** *(dział: budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo)* P/15/099	Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2016 r. poz. 1629, ze zm.)	W celu zapewnienia poprawy warunków gwarantujących prawidłowe zagospodarowanie obszaru pasa nadbrzeżnego konieczne jest, aby Minister Infrastruktury i Budownictwa podjął działania legislacyjne mające na celu zmianę przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne lub przepisów wykonawczych poprzez dodanie w powiatowej ewidencji gruntów i budynków informacji o lokalizacji nieruchomości w pasach technicznym lub ochronnym.	**Niezrealizowany**	
6.	**Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego** *(dział: administracja publiczna)* P/15/100	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 r. poz. 2147, ze zm.)	Wyniki kontroli wskazują na zasadność podjęcia przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego działań zmierzających do wszczęcia inicjatywy zmiany przepisów w rozdziale 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w zakresie określenia roli wojewódzkiego konserwatora zabytków w procesie wywłaszczania nieruchomości, m.in. przy prowadzeniu rokowań oraz zabezpieczaniu środków finansowych na nabycie lub odszkodowanie za wywłaszczony obiekt zabytkowy.	**Niezrealizowany**	

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
7.	**Nadzór nad stanem technicznym i stanem bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących** *(dział: gospodarka wodna; środowisko)* P/15/051	Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.)	Podjęcie inicjatywy legislacyjnej mającej na celu ujednolicenie definicji urządzenia wodnego podanej w art. 9 ust. 1 pkt 19 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, definicji budowli przeciwpowodziowych zawartej w art. 9 ust. 1 pkt 1a tej ustawy oraz definicji budowli piętrzącej określonej w § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie.	**W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów**	Dane o funkcjonujących w Polsce budowlach piętrzących wodę I i II klasy ważności, będących własnością Skarbu Państwa i zarządzanych przez regionalne zarządy gospodarki wodnej, w skontrolowanych instytucjach nie były zgodne co do liczby budowli i ich kwalifikacji do rodzaju budowli wodnych. W bazie danych SEKOP (System Ewidencji i Kontroli Obiektów Piętrzących), prowadzonej w Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej, zgromadzono dane o 129 takich budowlach, w bazie danych HYDRO utworzonej w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego o 102 budowlach, natomiast regionalne zarządy gospodarki wodnej wykazywały 98 takich budowli. Powyższe rozbieżności spowodowane były różnymi kryteriami kwalifikacji budowli piętrzących wodę: pełnione przez nie funkcje (wyłączanie z wykazów budowli przeciwpowodziowych), stan użytkowania budowli (wyłączanie z wykazów budowli w budowie i remontowanych), a także wynikały z niewykazywania wszystkich budowli tworzących obiekt piętrzący wodę lub stosowania niejednolitego nazewnictwa w odniesieniu do tych samych budowli. Zdaniem NIK, właściwej kwalifikacji budowli piętrzących wodę i sporządzaniu jednolitych ich wykazów nie sprzyjały nieprecyzyjne przepisy art. 9 ust. 1 pkt 1a i pkt 19 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie. W ocenie NIK brak pełnego, usystematyzowanego wykazu budowli piętrzących wodę w Polsce utrudniał sprawowanie skutecznego nadzoru nad ich stanem technicznym i stanem bezpieczeństwa budowli.
8.	**Świadczenie pomocy osobom starszym przez gminy i powiaty** *(dział: administracja publiczna; zabezpieczenie społeczne)* P/15/044	Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 930, ze zm.); Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 887, ze zm.)	1. Wprowadzenie w przepisach zmian dotyczących zasad ustalania średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca DPS uwzględniających w nim kosztów amortyzacji (art. 6 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej). 2. Ujednolicenie zasad odpłatności za pobyt w DPS i potrąceń z tego tytułu z dochodu pensjonariusza dokonywanych przez organ emerytalno-rentowy, z uwagi na występujące w nich różnice (odpłatność mieszkańca za pobyt w DPS zgodnie z ustawą o pomocy stanowi nie więcej niż 70% jego dochodu natomiast gdy opłaty za pobyt przekazuje do DPS bezpośrednio organ emerytalno–rentowy, kwoty te odpowiadają kwotom – zgodnie z art. 140 ust. 4 pkt 3 i ust. 7 ustawy o emeryturach i rentach – 65 % dochodu pensjonariusza. Różnicę w opłacie musi uiścić pensjonariusz bezpośrednio w kasie DPS, co rodzi niepotrzebne konflikty).	**Zrealizowany częściowo**	W rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 lutego 2017 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie określenia wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, imiennych raportów miesięcznych i innych raportów miesięcznych korygujących, zgłoszeń płatnika, deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących, zgłoszeń danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze oraz innych dokumentów (Dz.U. poz. 319) wprowadzony został dodatkowy kod 800 – wyrejestrowanie pracownika w związku z przejściem zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę w trybie art. 231 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy. Na tej podstawie ZUS będzie wiedział o zmianach dla ubezpieczonych w sferze ubezpieczeń społecznych i będzie mógł dokonać stosownej analizy, czy mechanizm z art. 231 kp został właściwie wykorzystany. Informacja taka będzie jedną z przesłanek podjęcia kontroli płatników składek co pozwoli wyeliminować nieprawidłowości stwierdzone w związku z outsourcingiem pracowników.
9.	**Wykorzystanie broni przez wybrane służby i straże oraz nadzór organów państwa nad jej reglamentacją** *(dział: kultura fizyczna; sprawy wewnętrzne; środowisko; transport)* P/15/041	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2016 r. poz. 290, ze zm.)	Podjęcie przez Prezesa Rady Ministrów działań w celu spowodowania wydania przepisów techniczno-budowlanych w zakresie strzelnic, uwzględniających wykorzystywania różnych kategorii broni.	**Niezrealizowany**	

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
10.	**Wykorzystanie broni przez wybrane służby i straże oraz nadzór organów państwa nad jej reglamentacją** *(dział: sprawy wewnętrzne)* P/15/041	Ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. z 2012 r. poz. 576, ze zm.)	Pojęcie działań przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w celu zmiany art. 27 ust. 1 ustawy o broni i amunicji pod kątem wprowadzenia możliwości upoważnienia funkcjonariuszy jednostek Policji podległych Komendantowi Wojewódzkiemu/Stołecznemu Policji do kontroli warunków przechowywania broni prywatnej.	**Niezrealizowany**	
11.	**Przeciwdziałanie niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych** *(dział: administracja publiczna; transport)* P/15/094	Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz.U. Nr 67 poz. 582)	W ocenie NIK, szczególnie u zarządców dróg gminnych, należałoby rozważyć ewentualną potrzebę uproszczenia wymagań dla dokumentacji dróg niższej kategorii (np. gminnych), poprzez zmianę treści rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom.	**Niezrealizowany**	
12.	**System szczepień ochronnych dzieci** *(dział: zdrowie)* P/15/080	Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 849, ze zm.)	Zmiana rozporządzenia w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych polegająca na rozszerzeniu szczepień przeciwko pneumokokom na całą populację dzieci.	**Zrealizowany w pełni**	Realizacja wniosku NIK nie była związana z implementacją prawa unijnego i wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego.
13.	**System szczepień ochronnych dzieci** *(dział: zdrowie)* P/15/080	Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2016 r. poz. 1866, ze zm.)	Podjęcie działań mających na celu wprowadzenie w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi przepisów, które jednoznacznie określiłyby odpowiedzialność świadczeniodawcy przechowującego szczepionki.	**Niezrealizowany**	Realizacja wniosku NIK nie jest związana z implementacją prawa unijnego i wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego.
14.	**System szczepień ochronnych dzieci** *(dział: zdrowie)* P/15/080	Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie niepożądanych odczynów poszczepiennych oraz kryteriów ich rozpoznawania (Dz.U. Nr 254 poz. 1711)	Doprecyzowanie w rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie niepożądanych odczynów poszczepiennych oraz kryteriów ich rozpoznawania – terminu i sposobu przekazywania przez świadczeniodawców informacji o wystąpieniu ciężkiego lub poważnego niepożądanego odczynu poszczepiennego (NOP).	**Niezrealizowany**	Realizacja wniosku NIK nie jest związana z implementacją prawa unijnego i wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego.
15.	**Organizacja pobytu uczniów w bursach i internatach szkolnych** *(dział: oświata i wychowanie)* P/15/082	Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2016 r. poz. 1943, ze zm.)	Minister Edukacji Narodowej powinien podjąć działania legislacyjne zmierzające do znowelizowania ustawy o systemie oświaty i unormowania w niej statusu prawnego internatów szkolnych.	**Zrealizowany w pełni**	Przepisy art. 111 pkt 11 oraz art. 113 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59) regulują status internatów szkolnych, co skutkuje realizacją wniosku. Przepisy wejdą w życie z dniem 1 września 2017 r.

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
16.	**Organizacja pobytu uczniów w bursach i internatach szkolnych** *(dział: oświata i wychowanie)* P/15/082	Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach (Dz.U. Nr 109 poz. 631) oraz rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 marca 2005 r. w sprawie ramowych statutów placówek publicznych (Dz.U. Nr 52 poz. 466)	Określenie przez Ministra Edukacji Narodowej jednolitych zasad ustalania liczby miejsc zakwaterowania w bursach i internatach w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach oraz w załącznikach do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 marca 2005 r. w sprawie ramowych statutów placówek publicznych.	**Niezrealizowany**	Obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach (Dz.U. poz. 1872).
17.	**Organizacja pobytu uczniów w bursach i internatach szkolnych** *(dział: oświata i wychowanie)* P/15/082	Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 marca 2005 r. w sprawie ramowych statutów placówek publicznych (Dz.U. Nr 52 poz. 466)	Podjęcie przez Ministra Edukacji Narodowej działań w celu zmiany § 3 ust. 2 załącznika nr 8 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 7 marca 2005 r. w sprawie ramowych statutów placówek publicznych (Dz.U. Nr 52 poz. 466), dotyczącego uzyskiwania opinii rady rodziców przez radę pedagogiczną (ze względu na niezgodność z § 1 pkt 10 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2007 r. w sprawie rodzajów szkół i placówek, w których nie tworzy się rad rodziców (Dz.U. Nr 157 poz. 1101, ze zm.).	**Niezrealizowany**	Stwierdzono błąd w § 3 ust. 2 załącznika nr 8 do rozporządzenia MENiS w sprawie ramowych statutów placówek publicznych, w którym uregulowano, że w statucie bursy określa się sprawy, w których rada pedagogiczna, wykonując zadania rady bursy, zasięga m.in. opinii rady rodziców. Zgodnie z § 1 pkt 10 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2007 r. w sprawie rodzajów szkół i placówek, w których nie tworzy się rad rodziców (Dz.U. Nr 157 poz. 1101, ze zm.) w publicznych bursach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego nie tworzy się rad rodziców.
18.	**Organizacja pobytu uczniów w bursach i internatach szkolnych** *(dział: oświata i wychowanie)* P/15/082	Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług. (Dz.U. z 2016 r. poz. 710, ze zm.)	Podjęcie przez Ministra Edukacji Narodowej działań w celu zmiany art. 43 ust. 1 pkt 30 lit. a ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2016 r. poz. 710, ze zm.) dotyczącego zwolnienia od podatku usług zakwaterowania w bursach, świadczonych na rzecz uczniów i wychowanków szkół prowadzących te bursy.	**Niezrealizowany**	Przepis art. 43 ust. 1 pkt 30 lit. a ustawy o podatku od towarów i usług, dotyczący zwolnienia od podatku usług zakwaterowania w bursach, świadczonych na rzecz uczniów i wychowanków szkół prowadzących te bursy, nie jest spójny z przepisami ustawy o systemie oświaty. Bursa jest równorzędnym w stosunku do szkoły typem placówki (co wynika z art. 2 pkt 2 i pkt 7 ustawy o systemie oświaty), a szkoła nie jest organem prowadzącym bursę (zob. art. 3 pkt 3 i 5 ustawy o systemie oświaty).
19.	**Finansowanie straży miejskich** *(dział: administracja publiczna)* P/15/006	Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 706)	Wprowadzenie do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych przepisu, który umożliwiałby zwolnienie ze szkolenia podstawowego osoby posiadające odpowiednie przygotowanie do pracy w straży gminnej niezależnie od formy zatrudnienia (umowa na czas określony lub na czas nieokreślony).	**Niezrealizowany**	W obecnie obowiązującym stanie prawnym strażnika zatrudnia się po raz pierwszy na czas określony, w ramach którego odbywa szkolenie podstawowe (art. 25 ust. 1 ustawy o strażach gminnych). W uzasadnionych przypadkach można odstąpić od zatrudnienia strażnika na czas określony, jeżeli posiada on odpowiednie przygotowanie do pracy w straży (art. 24 ust. 4 ustawy o strażach gminnych). W takiej sytuacji zatrudnienia strażnika na czas nieokreślony zwalnia go jednocześnie z obowiązku odbycia szkolenia podstawowego, gdyż tylko zatrudnienie po raz pierwszy na czas określony obliguje – zgodnie z treścią art. 25 ust. 1 ustawy o strażach gminnych – do odbycia szkolenia podstawowego niezależnie od tego, czy osoba zatrudniona ma odpowiednie przygotowanie do pracy w straży gminnej.

Lp.	**Tytuł kontroli** *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który **należy ująć** w akcie prawnym	**Treść wniosku** *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
20.	Wydawanie decyzji o pozwoleniu na **budowę oraz** decyzji o pozwoleniu na **użytkowanie** obiektów budownictwa mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz **z infrastrukturą towarzyszącą** *(dział: administracja publiczna; budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo)* P/15/107	Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, decyzji o pozwoleniu na budowę, oraz zgłoszenia budowy i przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego (Dz.U. poz. 1146, ze.zm.)	Znowelizowanie rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, decyzji o pozwoleniu na budowę, oraz zgłoszenia budowy i przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego, poprzez uzupełnienie wzoru decyzji o pozwoleniu na budowę o niezbędny w świetle art. 32 ust. 6 ustawy – Prawo budowlane element dedykowany do wskazania danych osobowych lub nazw innych, niż inwestor, stron postępowania.	Zrealizowany w **pełni**	Wydane zostało rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 24 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę lub rozbiórkę, zgłoszenia budowy i przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, oraz decyzji o pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę (Dz.U. poz. 1493). Rozporządzenie uchyliło rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 lipca 2015 r., które było przedmiotem wniosku.
21.	Wydawanie decyzji o pozwoleniu na **budowę oraz** decyzji o pozwoleniu **na użytkowanie** obiektów budownictwa mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz **z infrastrukturą towarzyszącą** *(dział: administracja publiczna; budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo)* P/15/107	Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych (Dz.U. Nr 120 poz. 1130)	Rozważenie przeprowadzenia nowelizacji rozporządzenia z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych od użytkowania obiektów budowlanych, w celu dopuszczenia, oprócz obecnie obowiązującej ewidencji w formie trwałej – księgi w formacie A4, możliwości fakultatywnego prowadzenia przez powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego ewidencji w jednolitej formie elektronicznej.	Niezrealizowany	
22.	**Wykonywanie zadań** przez Transportowy Dozór Techniczny *(dział: transport)* P/15/088	Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1834, ze zm.)	Uregulowanie zasad dostępu Transportowego Dozoru Technicznego do raportów powypadkowych sporządzanych przez doradców do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych.	Niezrealizowany	W aktualnym stanie prawnym uczestnik przewozu towarów niebezpiecznych zobowiązany jest do przekazania raportu powypadkowego – w przypadku drogowego przewozu towarów niebezpiecznych – właściwemu dla miejsca wystąpienia zdarzenia wojewódzkiemu inspektorowi transportu drogowego. Obowiązek sporządzenia raportu powypadkowego jest zadaniem doradcy do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych. Informację o zdarzeniach wskazanych w raportach wojewódzki inspektor transportu drogowego zobowiązany jest niezwłocznie przekazać ministrowi właściwemu do spraw transportu. Jednocześnie, zgodnie art. 45 ust. 1 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych, Dyrektor TDT zobowiązany jest do cofnięcia świadectwa doradcy m.in. w przypadku, gdy doradca w sposób rażący naruszył przepisy dotyczące przewozu towarów niebezpiecznych. Jak wykazały wyniki kontroli, Dyrektor TDT nie posiadał pełnej wiedzy o zdarzeniach z udziałem dozorowanych urządzeń oraz wywiązywaniu się doradców z nałożonych na nich w tym zakresie obowiązków. W latach 2012-2014 uczestnicy przewozu złożyli do wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego 38 raportów powypadkowych. Jednocześnie wykonując – wynikający z przepisów ustawy o dozorze technicznym (art. 19) – obowiązek niezwłocznego powiadamiania właściwej jednostki dozoru technicznego o każdym niebezpiecznym

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
					uszkodzeniu lub nieszczęśliwym wypadku związanym z eksploatacją urządzenia, użytkownicy urządzeń powiadomili TDT tylko w 11 przypadkach. Zdaniem NIK niezbędne jest przekazywanie raportów powypadkowych do wiadomości TDT. Osiągnięcie tego celu możliwe jest np. poprzez np. nowelizację art. 17 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych i zobowiązanie uczestnika przewozu do przekazywania również do wiadomości dyrektora TDT raportów powypadkowych składanych wojewódzkiemu inspektorowi transportu drogowego.
23.	**Wykonywanie zadań przez Transportowy Dozór Techniczny** *(dział: transport)* P/15/088	Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1125, ze zm.)	Określenie trybu i zasad nadzoru nad realizacją szkoleń na podstawie uzgodnionych programów.	**Niezrealizowany**	Realizując obowiązek ustalony w art. 44 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 37 pkt 14 ustawy o dozorze technicznym, TDT uzgadniał programy szkolenia osób obsługujących i konserwujących urządzenia techniczne. NIK zauważa jednak, że TDT nie był uprawniony do weryfikowania prowadzonych szkoleń w zakresie ich zgodności z zatwierdzonymi programami. Nieprawidłowe były działania i niewystarczający nadzór Dyrektora Transportowego Dozoru Technicznego nad realizacją zadania dotyczącego sprawdzania kwalifikacji osób obsługujących i konserwujących urządzenia techniczne. Dyrektor TDT ustalił w tym zakresie Procedurę, w której przewidziano sposób sprawdzania wiedzy teoretycznej w formie niezgodnej z obowiązującym rozporządzeniem w sprawie trybu sprawdzania kwalifikacji wymaganych przy obsłudze i konserwacji urządzeń technicznych. W sytuacji, gdy TDT przypisano obowiązek uzgadniania programów szkoleń dla osób obsługujących i konserwujących urządzenia techniczne (art. 44 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 37 pkt 14 ustawy o dozorze technicznym), uzasadniona jest potrzeba określenia trybu i zasad nadzoru TDT nad realizacją szkoleń na podstawie uzgodnionych programów.
24.	**Wykonywanie przez Państwową Inspekcję Farmaceutyczną zadań określonych w ustawie Prawo farmaceutyczne** *(dział: zdrowie)* P/15/109	Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2016 r. poz. 2142, ze zm.)	NIK wniosła do Ministra Zdrowia o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej przez dodanie przepisu w art. 99 prawa farmaceutycznego uwzględniającego przesłanki odmowy udzielenia zezwolenia na prowadzenie apteki lub punktu aptecznego, sformułowane w ust. 3 pkt 2 i 3 tegoż artykułu, również w sytuacji przekroczenia zakazów antykoncentracyjnych przez przedsiębiorcę występującego o zmianę zezwolenia.	**Niezrealizowany**	
25.	**Zapewnienie przez organy administracji publicznej dostępu do jezior stanowiących wody publiczne** *(dział: gospodarka wodna)* P/15/091	Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne Dz.U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.)	Dokonanie zmiany przepisów prawa poprzez wskazanie w ustawie – Prawo wodne, że podmioty, które są ustawowo wyznaczone do wykonywania uprawnień właścicielskich w stosunku do jezior, są również zobowiązane do gospodarowania gruntami niepokrytymi wodą, stanowiącymi jedną działkę ewidencyjną będącą własnością Skarbu Państwa.	**W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów**	
26.	**Zapewnienie przez organy administracji publicznej dostępu do jezior stanowiących wody publiczne Informacja o wynikach kontroli** *(dział: gospodarka wodna)* P/15/091	Ustawa z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr: 130 poz. 1087, ze zm.)	Zobowiązanie w art. 19 ustawy z dnia 3 czerwca 2005 o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw starostów realizujących zadania z zakresu administracji rządowej do stwierdzenia w drodze decyzji z urzędu, przejścia wód oraz gruntów pokrytych tymi wodami stanowiących własność Skarbu Państwa w trwały zarząd marszałków województw.	**W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów**	

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
27.	**Zapewnienie przez organy administracji publicznej dostępu do jezior stanowiących wody publiczne** *(dział: gospodarka wodna)* P/15/091	Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.)	Wprowadzenie w art. 194 pkt 2 ustawy – Prawo wodne zmiany polegającej na penalizowaniu naruszenia każdego z trzech zakazów ustanowionych w art. 27 ust. 1 tejże ustawy tj. grodzenia nieruchomości, zakazywania oraz uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar, co mogłoby ułatwić egzekwowanie wymogu ich przestrzegania przez władających gruntami stanowiącymi wody publiczne.	**W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów**	
28.	**Wykonywanie zadań przez dzielnicowych** *(dział: sprawy wewnętrzne)* P/15/043	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych oraz warunków ich mianowania na wyższe stanowiska służbowe (Dz.U. Nr 123 poz. 857, ze zm.)	Podjęcie działań naprawczych w zakresie organizacji służb dzielnicowych, która powinna obejmować ścieżkę awansu poziomego umożliwiającą rozwój zawodowy i finansowy w służbie dzielnicowych.	**Zrealizowany w pełni**	Wprowadzono stanowisko „starszego dzielnicowego" i przypisano do niego grupę V zaszeregowania, co wynika z rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 stycznia 2017 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych oraz warunków ich mianowania na wyższe stanowiska służbowe (Dz.U. poz. 136) oraz z rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 stycznia 2017 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (Dz.U. poz. 135).
29.	**Realizacja świadczeń zdrowotnych z zakresu kardiologii przez publiczne i niepubliczne podmioty lecznicze** *(dział: zdrowie)* P/14/078	Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą (Dz.U. poz. 739)	Jednoznaczne określenie sposobu spełniania przez podmioty lecznicze udzielające świadczeń w rodzaju leczenie szpitalne wymogu posiadania izby przyjęć.	**Niezrealizowany**	W stanowisku do informacji o wynikach kontroli Minister Zdrowia nie odniósł się do treści wniosku.
30.	**Realizacja świadczeń zdrowotnych z zakresu kardiologii przez publiczne i niepubliczne podmioty lecznicze** *(dział: zdrowie)* P/14/078	Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1638, ze zm.)	Określenie, w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie art. 22 ust. 5 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej standardów postępowania medycznego dotyczących świadczeń zdrowotnych z zakresu kardiologii inwazyjnej. W wyniku wspomnianej ustawy Minister Zdrowia nie ma już podstawy prawnej do określania standardów postępowania medycznego dotyczących świadczeń zdrowotnych. Zgodnie ze znowelizowanym art. 22 ust. 5 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej minister właściwy do spraw zdrowia może określić, w drodze rozporządzenia, standardy organizacyjne opieki zdrowotnej w wybranych dziedzinach medycyny lub w określonych podmiotach wykonujących działalność leczniczą, kierując się potrzebą zapewnienia odpowiedniej jakości świadczeń zdrowotnych.	**Niezrealizowany**	W stanowisku do informacji o wynikach kontroli zawierającej przedmiotowy wniosek, Minister Zdrowia zakwestionował zasadność wniosku NIK. Z kolei, w opinii do stanowiska Ministra Zdrowia, Prezes NIK zauważył, że wynikająca z art. 22 ust. 5 ustawy o działalności leczniczej uprawnienie do wydawania standardów w formie rozporządzenia zostało już przez Ministra wielokrotnie wykorzystane (w odniesieniu do postępowania medycznego w dziedzinie anestezjologii i intensywnej terapii czy postępowania przy udzielaniu świadczeń z zakresu opieki okołoporodowej) i nie ma zatem przeszkód formalnych dla uregulowania w ten sam sposób także udzielania świadczeń zdrowotnych w innych obszarach.

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
31.	**Funkcjonowanie regionalnego pasażerskiego transportu drogowego** *(dział: transport)* P/15/035	Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1867, ze zm.)	Podjęcie działań w celu wprowadzenia zmian w art. 20 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, w wyniku których organizator zostanie uprawniony do przyznawania prawa wyłącznego, o którym mowa w Rozporządzeniu (WE) Nr 1370/2007, w zamian za realizację zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej.	**Niezrealizowany**	Problemem dla organizatorów są sprzeczne rozwiązania prawne zawarte w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym i w Rozporządzeniu (WE) Nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącym usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającym Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 1191/69 i (EWG) 1107/70 – Dz.U. UE. L. z 2007 r. Nr 315, s.1 ze sprostowaniem – Dz.U. UE. L. z 2015 r., Nr 240, s.65. W art. 20 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym zapisano, że operatorowi nie przyznaje się prawa wyłącznego, co jest rozwiązaniem odmiennym od przyjętego w art. 3 ust. 1 Rozporządzenia (WE) 1370/2007, które przewiduje, że w ramach umowy o świadczenie usług publicznych w zamian za realizację zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, wybranemu podmiotowi może być przyznane wyłączne prawo lub rekompensata.
32.	**Działania organów gmin na rzecz zwiększenia liczby użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej** *(dział: środowisko)* P/15/053	Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r. poz. 250, ze zm.)	Podjęcie działań w celu nowelizacji art. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie wprowadzenia definicji przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej rozumianego jako rozpoczęcie użytkowania odcinka przewodu łączącego wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanalizacyjną, za pierwszą studzienką, licząc od strony budynku.	**Niezrealizowany**	Sądy administracyjne w swoim orzecznictwie prezentowały stanowisko, że obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej właściciel posesji realizuje poprzez złożenie wniosku o przyłączenie, co jest równoznaczne z wykonaniem obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (u.c.p.g.) lub z wykonaniem decyzji administracyjnej wydanej w tej sprawie na podstawie art. 5 ust. 7 u.c.p.g. Przeprowadzone kontrole w niektórych gminach ujawniły problemy wynikające ze stosowania tej wykładni w praktyce. Dotyczyły one sytuacji, gdy właściciel nieruchomości, składając wniosek, tylko pozorował chęć jej podłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej w celu zablokowania możliwości prowadzenia postępowania administracyjnego w przedmiocie nałożenia omawianego obowiązku lub też w celu zablokowania możliwości prowadzenia postępowania egzekucyjnego, w sytuacji wydania przez organ wykonawczy gminy prawomocnej decyzji nakładającej obowiązek wykonania takiego przyłączenia. W tej sytuacji konieczne wydaje się doprecyzowanie przepisów u.c.p.g w zakresie zdefiniowania przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej w taki sposób, aby wyeliminować opisane wyżej sytuacje.
33.	**Działania organów gmin na rzecz zwiększenia liczby użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej** *(dział: środowisko)* P/15/053	Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r. poz. 250, ze zm.)	Podjęcie działań w celu nowelizacji art. 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez wskazanie nieprzekraczalnego terminu przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, liczonego od daty poinformowania mieszkańców przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta o zaistnieniu technicznych możliwości w tym zakresie, oraz w konsekwencji rezygnacji z konieczności wydania decyzji nakazującej przyłączenie nieruchomości do kanalizacji w przypadku stwierdzenia braku realizacji tego obowiązku.	**Niezrealizowany**	Przyjęta w przepisach ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (u.c.p.g.) zasada, iż wiążący termin wykonania obowiązku przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej powinien zostać ustalony poprzez wydanie, na podstawie art. 5 ust. 7 u.c.p.g., decyzji administracyjnej, nie była właściwie interpretowana i nie przyjęła się w praktyce, o czym świadczy znikoma liczba wszczętych postępowań i wydanych decyzji. Mając powyższe na uwadze oraz fakt, iż ww. rozwiązanie, wprowadzone w 2005 r., sprowadza się do konieczności wydania decyzji tylko po to, aby możliwe było ustalenie terminu realizacji omawianego obowiązku w jednostkowej sprawie, zasadna wydaje się rezygnacja z konieczności wydawania omawianej decyzji oraz ustalenie w przepisach u.c.p.g. wprost konkretnego terminu realizacji obowiązku wskazanego w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. Pozwoli to wyeliminować rozbieżne interpretacje tego zagadnienia i umożliwi egzekwowanie wykonania obowiązku przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, wprost w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji , bez konieczności uprzedniego wydawania w tej sprawie decyzji administracyjnej w trybie ustawy u.c.p.g.

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
34.	**Pomoc osobom dotkniętym przemocą w rodzinie** *(dział: administracja publiczna)* P/15/046	Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1390)	Podjęcie przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej inicjatywy w celu zmiany w art. 9b ust.2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, polegającej na wprowadzeniu obowiązku okresowego monitorowania przez zespół interdyscyplinarny sytuacji osób dotkniętych przemocą, w przypadku których zakończenie procedury Niebieskiej Karty nastąpiło z powodu ustania przemocy i uzasadnionego przypuszczenia o zaprzestaniu dalszego stosowania przemocy oraz zrealizowaniu indywidualnego planu pomocy.	**Niezrealizowany**	
35.	**Przymusowe kierowanie osób uzależnionych od alkoholu na leczenie odwykowe** *(dział: administracja publiczna; zdrowie)* P/15/095	Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2016 r. poz. 487, ze zm.)	NIK rekomenduje Ministrowi Zdrowia rozważenie wprowadzenia zmian w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi ograniczających stosowanie procedury zobowiązania osób uzależnionych od alkoholu do poddania się leczeniu odwykowemu jedynie do sprawców przestępstw oraz osób, które w wyniku uzależnienia znalazły się w sytuacji zagrażającej ich życiu, albo powodujących zagrożenie dla życia lub zdrowia innych osób.	**Niezrealizowany**	
36.	**Przymusowe kierowanie osób uzależnionych od alkoholu na leczenie odwykowe** *(dział: administracja publiczna; zdrowie)* P/15/095	Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2016 r. poz. 487, ze zm.)	NIK zwraca się do Ministra Zdrowia o zainicjowanie prac legislacyjnych mających na celu uregulowanie w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi następujących kwestii dotyczących czynności podejmowanych przez gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego: – przyznania członkom gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych wyraźnego uprawnienia do przetwarzania tzw. danych wrażliwych w rozumieniu art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych ze wskazaniem zakresu tych danych i trybu ich pozyskania; – zwolnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako administratora danych osobowych przetwarzanych przez gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych, z określonego w art. 40 ustawy o ochronie danych osobowych obowiązku zgłoszenia do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych zbiorów danych.	**Niezrealizowany**	

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
37.	**Tworzenie i udostępnianie dokumentacji medycznej** *(dział: zdrowie)* P/15/061	Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 9 listopada 2015 r. w sprawie rodzajów, zakresu i wzorów dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania (Dz.U. poz.2069)	Wprowadzenie w przepisie § 78 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 9 listopada 2015 r. w sprawie rodzajów, zakresu i wzorów dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania (Dz.U. poz. 2069) obowiązku rejestrowania wniosków o udostępnienie dokumentacji medycznej, co umożliwi sprawowanie kontroli nad ich prawidłową realizacją. Wniosek jest uprawniony ze względu na dobro oraz przestrzeganie praw pacjenta.	**Niezrealizowany**	
38.	**Tworzenie i udostępnianie dokumentacji medycznej** *(dział: zdrowie)* P/15/061	Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 9 listopada 2015 r. w sprawie rodzajów, zakresu i wzorów dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania (Dz.U. poz. 2069).	Określenie sposobu postępowania z dokumentacją medyczną po wypisaniu pacjenta ze szpitala/zakładu opieki długoterminowej - po dokonaniu jej oceny i podpisaniu przez lekarza kierującego oddziałem w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 9 listopada 2015 r. w sprawie rodzajów, zakresu i wzorów dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania.	**Niezrealizowany**	Zgodnie z uchylonym rozporządzeniem z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów, zakresu i wzorów dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania (Dz.U z 2014 r. poz. 177, ze zm.) – § 25 ust. 1 i 2 – dokumentacja medyczna pacjentów wypisanych ze szpitala po jej ocenie i podpisaniu przez lekarza kierującego oddziałem miała być przekazywana do komórki organizacyjnej właściwej do spraw dokumentacji chorych i statystyki medycznej, a następnie po sprawdzeniu jej kompletności, do archiwum tej jednostki.
39.	**Badania prenatalne w Polsce** *(dział: zdrowie)* P/15/073	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1793, ze zm.)	Prowadzenie badań profilaktycznych obejmujących kobiety w ciąży, w tym badań prenatalnych u wszystkich kobiet w ciąży oraz profilaktyki stomatologicznej.	**Niezrealizowany**	
40.	**Badania prenatalne w Polsce** *(dział: zdrowie)* P/15/073	Rozporządzenie z 6 listopada 2013 r . w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu programów zdrowotnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1743, ze zm.)	Włączenie do Programu badań prenatalnych w obszarze badań nieinwazyjnych, wszystkich kobiet w ciąży.	**Niezrealizowany**	
41.	**Badania prenatalne w Polsce** *(dział: zdrowie)* P/15/073	Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 września 2012 r. w sprawie standardów postępowania medycznego przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych z zakresu opieki okołoporodowej, sprawowanej nad kobietą w okresie fizjologicznej ciąży, fizjologicznego porodu, połogu oraz opieki nad noworodkiem (Dz.U. z 2016 r. poz. 1132)	Wprowadzenie obowiązku informowania kobiety do 10 tygodnia ciąży, o możliwości wykonania badań w kierunku wad uwarunkowanych genetycznie oraz dokumentowania w historii zdrowia i choroby pacjentki przekazania tej informacji przez lekarza.	**Niezrealizowany**	
42.	**Korzystanie z usług zewnętrznych przez szpitale publiczne** *(dział: zdrowie)* P/15/068	Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1638, ze zm.)	Podjęcie działań wprowadzających w art. 26 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej wymóg publikowania ogłoszeń o konkursach ofert – na utworzonej w tym celu platformie służącej publikacji takich ogłoszeń – oraz w przypadku konkursów ofert o szacowanej wartości zamówienia przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty 130 000 euro zobowiązujących do przekazywania ogłoszeń o konkursach ofert Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.	**Niezrealizowany**	Wniosek nie wiąże się z implementacją prawa unijnego ani nie stanowi realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
43.	**Korzystanie z usług zewnętrznych przez szpitale publiczne** *(dział: zdrowie)* P/15/068	Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2016 r. poz.1638, ze zm.)	Podjęcie przez Ministra Zdrowia działań zmierzających do zapewnienia bezstronności postępowania odwoławczego w konkursach ofert na udzielenie świadczeń zdrowotnych, przez usunięcie w art.26 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej odwołania do art. 154 ust. 1 i ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz dodanie po art. 26 a ustawy o działalności leczniczej art. 26b, w którym wskazany zostanie podmiot zewnętrzny właściwy do rozpatrywania odwołań od niezgodnych z prawem czynności lub zaniechań zamawiających w postępowaniach przeprowadzonych w trybie konkursu ofert, o którym mowa w art. 26 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej oraz określone zostaną zasady i tryb postępowania przy rozpatrywaniu odwołań.	**Niezrealizowany**	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa unijnego oraz nie stanowi realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.
44.	**Korzystanie z usług zewnętrznych przez szpitale publiczne** *(dział: zdrowie)* P/15/068	Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2016 r. poz.1638, ze zm.)	Rozważenie zainicjowania zmian przepisów ustawy o działalności leczniczej tak, aby – nie naruszając swobody zawierania umów i prawa wykonywania zawodów medycznych – wyeliminować przypadki naprzemiennego udzielania świadczeń zdrowotnych przez osoby wykonujące zawód medyczny w jednym przedsiębiorstwie podmiotu leczniczego na podstawie umów zawartych z wieloma podmiotami leczniczymi.	**Niezrealizowany**	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa unijnego i nie stanowi realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.
45.	**Korzystanie z usług zewnętrznych przez szpitale publiczne** *(dział: zdrowie)* P/15/068	Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1638, ze zm.)	Podjęcie przez Ministra Zdrowia działań zmierzających do dostosowania procedury konkursu ofert do charakteru zamawianych świadczeń udzielanych przez personel medyczny, w szczególności podjęcie działań zmierzających do wskazania w art. 26 ustawy o działalności leczniczej, że: a) zawarte w art. 26 ust. 4 ustawy odwołanie do art. 149 ust. 1 pkt. 3 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, w części dotyczącej odrzucenia oferty, która nie zawiera liczby świadczeń zdrowotnych, nie ma zastosowania w konkursach ofert na świadczenia zdrowotne udzielane przez osoby wykonujące zawód medyczny; b) opis przedmiotu zamówienia o którym mowa w art. 140 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w zw. z art. 26 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej, w konkursach ofert na usługi personelu medycznego może zostać ograniczony do określenia: specjalności medycznej, której czynności mają być wykonywane, komórek organizacyjnych w jakich udzielane będą świadczenia zdrowotne oraz zasad organizacji udzielania tych świadczeń.	**Niezrealizowany**	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa unijnego oraz nie stanowi realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
46.	**Korzystanie z usług zewnętrznych przez szpitale publiczne** *(dział: zdrowie)* P/15/068	Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1638, ze zm.)	Podjęcie przez Ministra Zdrowia działań zmierzających do: a) określenia w art. 27 ustawy o działalności leczniczej, że zakres i warunki świadczenia przyjmującego zamówienie wynikające z umowy zawartej w wyniku konkursu ofert są tożsame z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie; b) zmiany zapisu art. 27 ust. 5 ustawy o działalności leczniczej, w ten sposób, że nieważna jest zmiana postanowień zawartej umowy niekorzystna dla udzielającego zamówienia, jeżeli przy jej uwzględnieniu zachodziłaby konieczność zmiany treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru przyjmującego zamówienie, chyba, że konieczność wprowadzenia takiej zmiany wynika z okoliczności, których nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy.	**Niezrealizowany**	Wniosek nie stanowi implementacji prawa unijnego ani nie stanowi realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.
47.	**Korzystanie z usług zewnętrznych przez szpitale publiczne** *(dział: zdrowie)* P/15/068	Rozporządzenie z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1146)	Podjęcie przez Ministra Zdrowia działań zmierzających do usunięcia definicji ustawowego terminu „podwykonawca" z przepisów wykonawczych do ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, w wyniku czego o możliwości korzystania z podwykonawców zacznie, zgodnie z art. 133 tejże ustawy, decydować wyłącznie kontrakt z Narodowym Funduszem Zdrowia.	**Niezrealizowany**	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa unijnego ani nie stanowi realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.
48.	**Korzystanie z usług zewnętrznych przez szpitale publiczne** *(dział: zdrowie)* P/15/068	Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 168, ze zm.)	Podjęcie przez Ministra Finansów działań zmierzających do wprowadzenia katalogu czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określonych w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, obejmujących działania niezgodne z przepisami regulującymi udzielanie zamówień na udzielanie świadczeń zdrowotnych, poprzez wskazanie w dziale II rozdziale I tej ustawy naruszeń ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej polegające m.in. na: – dokonaniu opisu przedmiotu zamówienia, w sposób utrudniający uczciwą konkurencję; – nieokreśleniu kryteriów porównania ofert, ich nieujawnieniu lub zmianie w trakcie postępowania; – niepublikowaniu określonego w ustawie o działalności leczniczej ogłoszenia o konkursie ofert lub o wynikach konkursu ofert oraz nieprzekazaniu ogłoszenia o konkursie ofert i wyniku rozstrzygnięcia konkursu ofert Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich; – udzielaniu zamówienia na świadczenia zdrowotne przyjmującemu zamówienie, który nie został wybrany w trybie konkursu ofert, a wartość zamówienia do udzielenia zamówienia w tym trybie; – zawarciu umowy niezgodnie z warunkami wskazanymi w konkursie ofert, w tym w ofercie przyjmującego zamówienie oraz dokonanie niedozwolonej zmiany w postanowieniach umowy; – naruszenie przepisów ustawy o działalności leczniczej w inny sposób niż to określono powyżej, jeżeli miało to wpływ na wynik konkursu, chyba, że nie doszło do udzielenia zamówienia.	**Niezrealizowany**	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa unijnego i nie stanowi realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
49.	**Wydawanie dokumentów uprawniających do działania w lotnictwie cywilnym i wypełnianie obowiązków z nich wynikających** *(dział: transport)* P/13/080	Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym (Dz.U. poz. 421)	Podjęcie przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa, we współpracy z Prezesem ULC, inicjatywy zmierzającej do dostosowania przepisów rozporządzenia w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym, obowiązującego od dnia 4 kwietnia 2013 r. do przepisów ustawy Prawo lotnicze w zakresie wskazanym przez Najwyższą Izbę Kontroli.	**Niezrealizowany**	Zdaniem NIK, rozporządzenie w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym nie wypełnia dyspozycji delegacji ustawowej zawartej w art. 163 ustawy – Prawo lotnicze. W rozporządzeniu tym nie określono między innymi zakresu oraz kryteriów oceny czy dany podmiot spełnia wymagania niezbędne w procesie certyfikacji. Rozporządzenie to nie zawiera również szczegółowych przepisów regulujących tryb postępowania w przypadku rozpatrywania wniosków w sprawie przedłużenia, rozszerzenia i wznowienia ważności posiadanych już certyfikatów. Ponadto rozporządzenie to, niezgodnie z ustawą – Prawo lotnicze, dopuszcza do wydania certyfikatów podmiotom, które nie spełniają wszystkich wymagań przepisów prawa krajowego i unijnego. Nie zawiera ono również szczegółowych regulacji odnoszących się do wszystkich obszarów podlegających sprawdzeniu w procesach certyfikacji, wyszczególnionych w art. 160 ust. 4 ustawy – Prawo lotnicze. Dotyczy to takich zagadnień, jak: – zawodowe przygotowanie personelu nadzorującego i wykonawczego, – programy szkolenia personelu, – metody wykonywania działalności. W odniesieniu do powyższych zagadnień nie zostały określone szczegółowe kryteria oceny spełniania wymagań, warunkujących uzyskanie certyfikatu, niezbędnych dla zapewnienia rzetelności i przejrzystości postępowań certyfikacyjnych.
50.	**Wykonanie budżetu państwa w 2015 r.** *(dział: budżet; finanse publiczne)* P/16/001	Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 892, ze zm.), Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie terminów uiszczania, wysokości i sposobu obliczania należności na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura (Dz.U. poz. 397, ze zm.)	NIK poddaje pod rozwagę, aby zamiast bezwarunkowego ograniczenia zawartego w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie terminów uiszczania, wysokości i sposobu obliczania należności na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura, przyjęte zostało rozwiązanie ustawowe analogiczne, jak stosowane wobec Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej lub parków narodowych, aby zmiana planu finansowego Rzecznika Finansowego mogła być dokonana za zgodą właściwego ministra, a nie tylko w wyniku zmiany ustawy budżetowej.	**Niezrealizowany**	W § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie terminów uiszczania, wysokości i sposobu obliczania należności na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura zostało przyjęte uregulowanie, że koszty Rzecznika w danym roku nie mogą przekraczać kwoty kosztów zaplanowanych w planie finansowym Rzecznika, stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej na dany rok. Zdaniem NIK, przepis ten wyklucza możliwość dokonywania przez Rzecznika zmian planu finansowego (zwiększenia kosztów), jaka jest przewidziana dla jednostek sektora finansów publicznych na podstawie art. 52 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, bez zmiany ustawy budżetowej. Rozwiązanie przyjęte w rozporządzeniu zapobiega samowolnemu zwiększeniu kosztów przez Rzecznika w przypadku uzyskania zwiększonych przychodów, może jednak powodować nadmierne usztywnienie w przypadku konieczności zwiększenia kosztów z uwagi na nieprzewidziane okoliczności.
51.	**Efekty realizacji „Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032"** *(dział: gospodarka)* P/15/087	Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.)	Opracowanie kompleksowej propozycji zmian obowiązujących przepisów prawa dotyczących usuwania azbestu zapewniających jednolitą interpretację pojęć stosowanych przez prawodawcę i jednoznaczne określenie obowiązków spoczywających na podmiotach wykorzystujących wyroby zawierające azbest, w szczególności doprecyzowanie pojęcia „wykorzystujący" użytego w art. 162 ust. 2 i 3 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz § 10 pkt 2 i 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 13 grudnia 2010 r., uwzględniając przy tym podmioty wymienione w rozporządzeniu z dnia 2 kwietnia 2004 r. oraz uregulowanie problematyki azbestu w odrębnej ustawie.	**Niezrealizowany**	W wyniku braku definicji pojęcia „wykorzystujący wyroby zawierające azbest" zarówno w Prawie ochrony środowiska, jak i wydanym na podstawie art. 163 ust. 1 tej ustawy rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 13 grudnia 2010 r. i jednoczesnym użyciu pojęcia właściciel/użytkownik wieczysty/zarządca nieruchomości, w rozporządzeniu z dnia 2 kwietnia 2004 r. (wydanym na podstawie art. 4 ustawy o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest), występują problemy interpretacyjne w zakresie ustalenia osoby obowiązanej do składania corocznie informacji (do wójta lub do marszałka województwa) – szczególnie w przypadku nieruchomości będących w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa. W pierwszym z przytoczonych wyżej rozporządzeń, mowa jest o obowiązku składania corocznie informacji o wyrobach zawierających azbest przez wykorzystujących te wyroby, podczas gdy w drugim rozporządzeniu obowiązki w zakresie bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest przypisano właścicielowi/użytkownikowi wieczystemu/zarządcy nieruchomości. Ustalenia kontroli przeprowadzonych w trzech OT ANR wykazały, że z jednostek tych nie przekazywano do właściwych terytorialnie marszałków województw rocznych „informacji o ilości wyrobów

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
					zawierających azbest". Na ten stan wpływ miało w ocenie NIK – oprócz braku należytej staranności pracowników ANR w wykonywaniu obowiązków, również nieprecyzyjność pojęć w ww. rozporządzeniach, na przykład w odniesieniu do obiektów będących w zasobie, a oddanych w dzierżawę. Zauważyć jednak należy, że kontrolowane OT ANR podejmowały działania na rzecz usuwania wyrobów zawierających azbest, m.in. Filia w Łodzi zmniejszyła w latach 2009-2014 liczbę obiektów zawierających takie wyroby z 363 do 194, przy czym usuwanie polegało przede wszystkim na rozbiórce całych obiektów (zbędnych zarówno w ocenie ANR jak i dzierżawców).
52.	**Program standaryzacji komend i komisariatów Policji i jego realizacja w województwie lubelskim** *(dział: sprawy wewnętrzne)* P/15/084	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 kwietnia 2005 r. w sprawie flagi oraz oznakowania jednostek pływających i statków powietrznych Policji (Dz.U. Nr 84 poz. 724, ze zm.); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie legitymacji służbowych policjantów (Dz.U. Nr 241 poz. 2091, ze zm.); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie umundurowania policjantów.(Dz.U. Nr 90 poz. 738, ze zm.)	Wprowadzenie ujednoliconej symboliki policyjnej (w logo i logotypie POLICJA). Zmiany w nw. przepisach są niezbędne z wagi na treść art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 666, ze zm.), zgodnie z którym nie stanowią prawa autorskiego urzędowe dokumenty, materiały, znaki i symbole, a przymiot „urzędowości" może zostać nadany dopiero nw. aktami prawnymi. Wyłączenie wskazanej symboliki policyjnej spod ochrony prawa autorskiego jest spowodowane interesem publicznym, jego brak mógłby doprowadzić do sytuacji, w której twórca takich utworów mógłby spowodować, że utwór nie będzie mógł być rozpowszechniany (np. na podstawie art. 56 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych). Nieuregulowanie ww. kwestii może spowodować konieczność poniesienia dodatkowych wydatków obciążających budżet państwa.	**Niezrealizowany**	
53.	**Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. Informacja o wynikach kontroli** *(dział: budżet; finanse publiczne)* P/16/001	Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 69)	Ujednolicenie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa w zakresie rozliczania w wydatkach i dochodach środków z tytułu kar umownych zarówno w przypadku ich otrzymania od wykonawców umów realizowanych w ramach projektów finansowanych środkami UE, jak również w przypadku potrącania tych kar z wynagrodzenia wykonawcy.	**Niezrealizowany**	W wyniku badania wydatków budżetu środków europejskich stwierdzono, że kwoty kar umownych, potrąconych z zobowiązań Ministerstwa Finansów powstałych w ramach realizacji projektów UE, nie były odprowadzane na dochody budżetu państwa w części finansowanej z budżetu państwa. Taki sposób rozliczania wynikał z przyjętej w Ministerstwie Finansów interpretacji, zgodnie z którą kary umowne naliczone wykonawcy przez zamawiającego i potrącane z należności wykonawcy w toku realizacji projektu finansowanego z udziałem środków europejskich, nie stanowią dochodu, a co za tym idzie nie powinny być przekazywane na dochody budżetu państwa. Przepis § 4 ust. 10 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, wskazuje na konieczność przekazywania środków z tytułu kar umownych powstałych w związku z realizacją projektu finansowanego z udziałem środków europejskich przez beneficjenta będącego państwową jednostką budżetową, w części odpowiadającej finansowaniu z budżetu środków europejskich, jak i z budżetu państwa bezpośrednio na centralny rachunek bieżący budżetu państwa dla dochodów budżetowych. W ust. 12, z obowiązku przekazywania na dochody, wyłączono środki z tytułu kar umownych pomniejszających kwotę wydatków kwalifikowalnych jedynie w części odpowiadającej finansowaniu z budżetu środków europejskich. Są one przekazywane przez beneficjenta, będącego państwową jednostką budżetową, bezpośrednio na rachunek bankowy do obsługi płatności. Podsekretarz Stanu wskazała, iż ww. przepisy regulują kwestię środków „przekazywanych przez beneficjenta", natomiast w przypadku potrącenia nie ma przekazania (przepływu) środków, lecz środki te pozostają na rachunku państwowej jednostki budżetowej.

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
54.	**Zapobieganie bezdomności zwierząt** *(dział: rolnictwo)* P/16/058	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2013 r. poz. 856, ze zm.)	Wprowadzenie ustawowego obowiązku znakowania i rejestracji zwierząt w jednolitym, funkcjonującym w całym kraju systemie ewidencyjnym.	**Niezrealizowany**	Obecnie art. 11a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt przewiduje jedynie możliwość podjęcia znakowania zwierząt, i to tylko na poziomie gminy (fakultatywny plan znakowania zwierząt w ramach gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt). Z 11 kontrolowanych gmin tylko 2 przyjęły plan znakowania zwierząt, w jednej z nich po 4 latach jego wdrażania osiągnięto znaczący spadek liczby odłowionych zwierząt (o 22%), jak i zmniejszenie wydatków na opiekę nad nimi (o 60%).
55.	**Zapobieganie bezdomności zwierząt** *(dział: rolnictwo)* P/16/058	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2013 r. poz. 856, ze zm.)	Jednoznaczne dopuszczenie w ustawie o ochronie zwierząt możliwości częściowego lub całkowitego finansowania przez gminy kastracji lub sterylizacji zwierząt poza schroniskami, przy poszanowaniu praw ich właścicieli.	**Zrealizowany w pełni**	Ustawa z dnia 15.11.2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (Dz.U. poz. 2102) realizuje wniosek.
56.	**Zapobieganie bezdomności zwierząt** *(dział: rolnictwo)* P/16/058	Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2014 r. poz. 1539, ze zm.)	Uznanie za działalność nadzorowaną, objętą nadzorem weterynaryjnym określonym w przepisach ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, prowadzenie wszystkich miejsc przetrzymywania odłowionych zwierząt.	**Niezrealizowany**	Obecnie art. 1 pkt 1 lit. j uozz zalicza do miejsc objętych nadzorem weterynaryjnym jedynie schroniska dla zwierząt (działalność polegająca na ich prowadzeniu stanowi działalność nadzorowaną). Pięć z 11 kontrolowanych gmin powierzyło opiekę nad bezdomnymi zwierzętami przytuliskom nieobjętym nadzorem Inspekcji Weterynaryjnej, nie zaś schronisku. Wśród przyczyn wskazano na brak ofert schronisk położonych w pobliżu i niewystarczające środki na opiekę w placówkach oddalonych (z uwagi na wyższe koszty transportu). Prowadzenie przytulisk (punktów przetrzymywania zwierząt) niepodlegających nadzorowi Inspekcji Weterynaryjnej skutkuje brakiem konieczności zapewnienia w nich warunków takich jak w schroniskach, a czas pobytu zwierzęcia w przytulisku przed przewiezieniem go do schroniska nie jest określony. Stawia to schroniska ponoszące koszty dostosowania się do wymagań weterynaryjnych w gorszej sytuacji ekonomicznej i utrudnia im konkurowanie z przytuliskami, oferującymi niższe stawki za przetrzymanie zwierząt. Inspekcja Weterynaryjna nie może odmówić bądź wstrzymać prowadzenia przytuliska, nawet jeśli nie spełnia ono elementarnych wymagań.
57.	**Zapobieganie bezdomności zwierząt** *(dział: rolnictwo)* P/16/058	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. 2013 r. poz. 856, ze zm.)	Zmiana art. 11a ustawy o ochronie zwierząt poprzez wprowadzenie otwartego katalogu zadań, jakie można ująć w gminnym programie opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (program).	**Zrealizowany w pełni**	Ustawa z dnia 15.11.2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (Dz.U. poz. 2102) realizuje wniosek.
58.	**Zapobieganie bezdomności zwierząt** *(dział: rolnictwo)* P/16/058	Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2014 r. poz. 1539, ze zm.)	Ustalenie w art. 5 ust. 1-4 i 9 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, że podjęcie działalności polegającej na prowadzeniu schroniska jest dopuszczalne dopiero po stwierdzeniu przez Powiatowego Lekarza Weterynarii, w drodze decyzji, spełniania wymagań weterynaryjnych określonych dla prowadzenia tego rodzaju działalności.	**Niezrealizowany**	Obecnie otwarcie schroniska jest dopuszczalne już po pisemnym zgłoszeniu Powiatowemu Lekarzowi Weterynarii zamiaru jego prowadzenia bez sprawdzenia warunków, jakie zapewniono w schronisku (art. 5 ust. 1 pkt 2 i 9 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt). Obecny tryb rejestracji schronisk wyłącznie na podstawie zgłoszenia (bez konieczności uprzedniego skontrolowania zapewnionych zwierzętom warunków), umożliwił funkcjonowanie, przez okres od jednego do trzech miesięcy, dwóch schronisk niespełniających wymagań weterynaryjnych. Powiatowi Lekarze Weterynarii skontrolowali te schroniska w terminie 30 dni od ich rejestracji, a z powodu niewykonania zaleceń pokontrolnych zakazano przyjmowania zwierząt jednemu z nich, ale dopiero po trzech miesiącach od jego rejestracji.

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
59.	**Zapobieganie bezdomności zwierząt** *(dział: rolnictwo)* P/16/058	Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r. poz. 250, ze zm.); Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2013 r. poz. 856, ze zm.)	Uchylenie art. 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dotyczących „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami" i określenie – najlepiej w ustawie o ochronie zwierząt – warunków (standardów) opieki gmin nad ww. zwierzętami, w tym maksymalnego czasu ich pobytu w miejscu czasowego przetrzymywania, a także dopuszczenie sprawowania opieki przez podmioty inne niż schroniska, przy jednoczesnym zapewnieniu mechanizmów kontroli prawidłowości jej wykonywania.	**Niezrealizowany**	Aktualnie zwierzęta (przed ich przekazaniem do schroniska) mogą być przetrzymywane w punktach tymczasowych bezterminowo. Punkty te nie podlegają nadzorowi weterynaryjnemu i nie muszą spełniać wymagań, stawianych schroniskom. Z kolei w miejscach, w których nie ma schronisk, nie może być w pełni wykorzystany potencjał organizacji społecznych chętnych do sprawowania opieki nad zwierzętami.
60.	**Zapobieganie bezdomności zwierząt** *(dział: rolnictwo)* P/16/058	Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt (Dz.U. Nr 158, poz.1657)	Ustalenie w rozporządzeniu w sprawie wymagań weterynaryjnych dla schronisk, minimalnej powierzchni przypadającej na określone zwierzę w pomieszczeniu, boksie lub kojcu oraz powierzchni wybiegu.	**Niezrealizowany**	Obecnie § 4 rozporządzenia w sprawie wymagań weterynaryjnych dla schronisk przewiduje utrzymywanie zwierząt w pomieszczeniu lub boksie, zapewniającym m.in. swobodne poruszanie się, zaś § 5 wymaga zapewnienia wybiegu – jednak bez doprecyzowania norm powierzchni, jaką należy zapewnić zwierzęciu. Jeden z 10 objętych kontrolą Powiatowych Lekarzy Weterynarii nie kwestionował nadmiernego zagęszczenia zwierząt w schronisku, powołując się na nieuregulowanie tej kwestii w obowiązujących przepisach.
61.	**Zapobieganie bezdomności zwierząt** *(dział: rolnictwo)* P/16/058	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz.U. Nr 116 poz. 753)	Zmiana rozporządzenia w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt tak, aby obligatoryjnym elementem umowy z przedsiębiorcą (a także np. organizacją zajmującą się ochroną zwierząt) w sprawie odławiania zwierząt bezdomnych było wskazanie schroniska, do którego zwierzęta mają trafić.	**Niezrealizowany**	Dostosowanie rozporządzenia do znowelizowanego art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, który zabrania wyłapywania bezdomnych zwierząt bez zapewnienia im miejsca w schronisku. Obecnie § 5 rozporządzenia w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt dopuszcza zawieranie umów w sprawie wyłapywania zwierząt bezdomnych z podmiotami innymi niż prowadzące schronisko (ust. 1) i przewiduje, że w umowie tej należy wskazać jedynie miejsce przetrzymywania wyłapanych zwierząt przed przewiezieniem do schroniska (ust. 2 pkt 4).
62.	**Kształtowanie cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków** *(dział: budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo)* P/15/101	Rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz.U. Nr 127 poz. 886, ze zm.)	W celu poprawy funkcjonowania systemu kształtowania cen za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, konieczne jest aby Minister Infrastruktury i Budownictwa podjął działania zmierzające do wprowadzenia wymogu uwzględniania przez przedsiębiorstwo w przychodach kolejnego roku taryfowego, nadwyżek osiągniętych zysków w stosunku do założeń wniosku taryfowego poprzez dodanie w przepisie § 7 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, ustępu 6 w brzmieniu: „kwotę kosztów, o których mowa w ust. 1-2 pomniejsza się o nadwyżkę zysku osiągniętego w roku obrachunkowym poprzedzającym rok, w którym wprowadzana jest taryfa nad kwotą marży zysku, która została przyjęta przy obliczaniu tej taryfy".	**Niezrealizowany**	
63.	**Kształtowanie cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków** *(dział: budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo)* P/15/101	Rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz.U. Nr 127 poz. 886, ze zm.)	W celu poprawy funkcjonowania systemu kształtowania cen za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, konieczne jest, aby Minister Infrastruktury i Budownictwa podjął działania zmierzające do określenia limitu marży zysku ustalanej we wnioskach taryfowych przez wprowadzenie stosownej regulacji w § 6 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.	**Niezrealizowany**	

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
64.	**Wspieranie uczniów uzdolnionych w województwie dolnośląskim** *(dział: oświata i wychowanie)* P/15/108	Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2016 r. poz.1943, ze zm.)	Zmiana ustawy o systemie oświaty, przez podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie wątpliwości dotyczących katalogu podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie stypendium o którym mowa w art. 90i ust. 1.	**Niezrealizowany**	
65.	**Wspieranie uczniów uzdolnionych w województwie dolnośląskim** *(dział: oświata i wychowanie)* P/15/108	Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2016 r. poz. 1943, ze zm.)	Zmiana ustawy o systemie oświaty, poprzez ustalenie jednolitych zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej zarówno dla szkół publicznych jak i szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych.	**Zrealizowany w pełni**	Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 59) realizuje wniosek.
66.	**Wspieranie uczniów uzdolnionych w województwie dolnośląskim** *(dział: oświata i wychowanie)* P/15/108	Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2016 r. poz. 1943, ze zm.)	Zmiana ustawy o systemie oświaty, poprzez rozważenie wprowadzenia definicji „zdolności" oraz „szczególnych uzdolnień".	**Niezrealizowany**	
67.	**Wspieranie uczniów uzdolnionych w województwie dolnośląskim** *(dział: oświata i wychowanie)* P/15/108	Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 19 grudnia 2001 r. w sprawie warunków i trybu udzielania zezwoleń na indywidualny program lub tok nauki oraz organizacji indywidualnego programu lub toku nauki. (Dz.U. z 2002 r. Nr 3 poz. 28)	Zmiana rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 19 grudnia 2001 r. w sprawie warunków i trybu udzielania zezwoleń na indywidualny program lub tok nauki oraz organizacji indywidualnego programu lub toku nauki, w zakresie dotyczącym: – § 7 ust. 1 przez wyeliminowanie przepisów wykraczających poza zakres delegacji prawodawczej, a dotyczących faktycznego związania dyrektora szkoły opiniami rady pedagogicznej i publicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej; – § 7 ust. 2 przez wyeliminowanie nieprzewidzianego w art. 66 ustawy o systemie oświaty wymogu pozytywnego zaopiniowania przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny nad szkołą wniosku o zezwolenie na ITN umożliwiający realizację w ciągu jednego roku szkolnego programu nauczania z zakresu więcej niż dwóch klas.	**Zrealizowany w pełni**	Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 59) realizuje wniosek.
68.	**Wspieranie uczniów uzdolnionych w województwie dolnośląskim** *(dział: oświata i wychowanie)* P/15/108	Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2016 r. poz. 1943, ze zm.)	Rozważenie objęcia nadzorem pedagogicznym sprawowanym przez kuratorów oświaty konkursów, w tym o charakterze komercyjnym, organizowanych bez stosowania postanowień rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji oraz sposobu przeprowadzania konkursów, turniejów i olimpiad.	**Niezrealizowany**	
69.	**Wspieranie uczniów uzdolnionych w województwie dolnośląskim** *(dział: oświata i wychowanie)* P/15/108	Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2016 r. poz. 1943, ze zm.)	Rozważenie objęcia uczniów, którzy zrealizowali IPN uprawnieniami w systemie egzaminacyjnym, na wzór tych, jakie przysługują laureatom i finalistom konkursów o zasięgu wojewódzkim i ponadwojewódzkim na podstawie art. 20d ustawy o systemie oświaty, bądź przyznania im innych przywilejów.	**Zrealizowany częściowo**	Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 59) realizuje wniosek.

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
70.	**Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów na drogach publicznych** *(dział: transport)* P/15/034	Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 128, ze zm.)	Podjęcie działań mających na celu przygotowanie projektu zmian ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym w zakresie stworzenia podstaw prawnych do powoływania powiatowych, gminnych i miejskich rad BRD, tj. podmiotów, które zgodnie z założeniami NPBRD powinny wraz z Krajową i wojewódzkimi radami BRD tworzyć strukturę instytucji zarządzających systemem BRD w Polsce.	**Niezrealizowany**	Kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego w większości przypadków nie powoływały lokalnych rad BRD, nie sporządzały odrębnych programów BRD, a także nie prowadziły współpracy z innymi jednostkami i organami w zakresie zwiększenia ochrony pieszych i rowerzystów na terenie miast i powiatów. Najczęściej podawaną przyczyną niepowoływania wyżej wspomnianych rad BRD był brak wskazania w ustawie – Prawo o ruchu drogowym starosty, burmistrza lub prezydenta miasta jako organu zobowiązanego do utworzenia rady BRD, a w konsekwencji do opracowywania lokalnych programów poprawy BRD.
71.	**Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów na drogach publicznych** *(dział: transport)* P/15/034	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. z 2017 r. poz. 784)	Rozważenie możliwość nowelizacji rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem w sposób określający horyzont czasowy, w którym zarządcy dróg zobowiązani byliby do uzupełnienia brakujących projektów zatwierdzonej organizacji ruchu.	**Niezrealizowany**	W toku kontroli stwierdzono liczne przypadki prowadzenia ewidencji bez odnotowania terminów, w których powinna być wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu, rzeczywistych terminów wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu utrudniały, a w skrajnych przypadkach nawet uniemożliwiały realizację rzetelnego nadzoru nad zmianami organizacji ruchu na sieci dróg objętej zarządzaniem ruchem. W wyniku niekompletności danych ewidencyjnych ograniczone były również możliwości rzetelnego monitorowania stanu oznakowania dróg oraz informowania właściwego zarządcy drogi o utracie ważności organizacji ruchu.
72.	**Opieka okołoporodowa na oddziałach położniczych** *(dział: zdrowie)* P/15/065	Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 9 listopada 2015 r., w sprawie rodzajów, zakresu i wzorów dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania (Dz.U. poz. 2069)	Zmiana rozporządzenia w sprawie rodzajów, zakresu i wzorów dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania przez uwzględnienie we wzorze karty obserwacji porodu wszystkich czynności wynikających ze standardów opieki okołoporodowej	**Niezrealizowany**	Rozporządzenie przewiduje zamieszczanie danych o przebiegu porodu w dokumentacji indywidualnej wewnętrznej: w karcie noworodka (§ 23 ust. 2 pkt 5) i w dołączanej do niej karcie obserwacji przebiegu porodu (§ 17 ust. 2 pkt 1 i § 18). Jednak dane o przebiegu porodu, wymagane w karcie noworodka, określono w sposób ogólny, bez odesłania do standardów opieki okołoporodowej. Ponadto wzór karty przebiegu porodu, określony w załączniku nr 2 do rozporządzenia, uwzględnia tylko niektóre z czynności, przewidzianych tymi standardami i nie zawiera rubryk na wpisy dodatkowe lub uzupełniające.
73.	**Opieka okołoporodowa na oddziałach położniczych** *(dział: zdrowie)* P/15/065	Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 694, ze zm.)	Wprowadzenie w rozporządzeniu w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego wymogu takiej organizacji pracy anestezjologów, aby w razie konieczności było możliwe natychmiastowe znieczulenie pacjentki.	**Niezrealizowany**	Wymóg rozporządzenia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego, dotyczący stałej obecności na terenie szpitala anestezjologa podczas udzielania świadczeń z zakresu położnictwa i ginekologii jest niewystarczający. W 22 z 29 szpitali podczas dyżuru był tylko jeden anestezjolog, wykonujący świadczenia na oddziale anestezjologicznym i intensywnej terapii lub na bloku operacyjnym. Może to zagrażać życiu i zdrowiu pacjentek i noworodków. W razie konieczności natychmiastowego wykonania zabiegu cesarskiego cięcia może się bowiem okazać, że nie ma anestezjologa mogącego znieczulić pacjentkę.
74.	**Opieka okołoporodowa na oddziałach położniczych** *(dział: zdrowie)* P/15/065	Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą (Dz.U. poz. 739)	Wprowadzenie w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą, uregulowań gwarantujących zapewnienie pacjentkom prawa do intymności i godności na salach porodowych i w gabinetach badań	**Niezrealizowany**	Niektóre z sal porodowych lub gabinetów badań w 16 z 29 szpitali zorganizowano w sposób niezapewniający pacjentkom prawa do intymności i godności. Funkcjonowały bowiem wielostanowiskowe sale porodowe (co dopuszczają przepisy ww. rozporządzenia), w których nie było możliwości pełnego zapewnienia tego prawa. Np. w 12 oddziałach łóżka porodowe w salach wielostanowiskowych oddzielono głównie parawanami, niegwarantującymi zachowania prawa do intymności, m.in. ze względu na obecność w trakcie porodu osób bliskich innym pacjentkom.

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
75.	**Wydawanie decyzji ostatecznych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę w województwie mazowieckim** *(dział: administracja publiczna; budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo)* P/15/104	Planowana ustawa – Kodeks budowlany	W związku z planowanym opracowaniem nowego aktu prawnego regulującego w sposób kompleksowy sprawy gospodarki przestrzennej, w tym budownictwa (Kodeks budowlany) NIK za zasadne uznaje sformułowanie wniosków o charakterze systemowym i wnosi pod adresem Ministra Infrastruktury i budownictwa o rozważenie uwzględnienia w planowanym akcie prawnym: - wprowadzenia obowiązku uchwalania przez gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów przewidzianych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin pod zabudowę.	**Niezrealizowany**	
76.	**Wydawanie decyzji ostatecznych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę w województwie mazowieckim** *(dział: administracja publiczna; budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo)* P/15/104	Planowana ustawa – Kodeks budowlany	W związku z planowanym opracowaniem nowego aktu prawnego regulującego w sposób kompleksowy sprawy gospodarki przestrzennej, w tym budownictwa (Kodeks budowlany) NIK za zasadne uznaje sformułowanie wniosków o charakterze systemowym i wnosi pod adresem Ministra Infrastruktury i budownictwa o rozważenie uwzględnienia w planowanym akcie prawnym: - możliwości rozstrzygania w jednej decyzji administracyjnej o wszystkich istotnych dla danej inwestycji sprawach.	**Niezrealizowany**	
77.	**Wydawanie decyzji ostatecznych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę w województwie mazowieckim** *(dział: administracja publiczna; budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo)* P/15/104	Planowana ustawa – Kodeks budowlany	W związku z planowanym opracowaniem nowego aktu prawnego regulującego w sposób kompleksowy sprawy gospodarki przestrzennej, w tym budownictwa (Kodeks budowlany) NIK za zasadne uznaje sformułowanie wniosków o charakterze systemowym i wnosi pod adresem Ministra Infrastruktury i budownictwa o rozważenie uwzględnienia w planowanym akcie prawnym: - określenia terminów do podejmowania wymaganych w toku postępowania administracyjnego czynności, niezbędnych dla wydawania prawidłowej decyzji o wzizt oraz o pozwoleniu na budowę.	**Niezrealizowany**	
78.	**Wydawanie decyzji ostatecznych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę w województwie mazowieckim** *(dział: administracja publiczna; budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo)* P/15/104	Planowana ustawa – Kodeks budowlany	W związku z planowanym opracowaniem nowego aktu prawnego regulującego w sposób kompleksowy sprawy gospodarki przestrzennej, w tym budownictwa (Kodeks budowlany) NIK za zasadne uznaje sformułowanie wniosków o charakterze systemowym i wnosi pod adresem Ministra Infrastruktury i Budownictwa o rozważenie uwzględnienia w planowanym akcie prawnym: - doprecyzowania, iż przekazaniu innym organom (wójtom, burmistrzom, prezydentom miast i organom nadzoru budowlanego) podlegają decyzje ostateczne o pozwoleniu na budowę oraz jednoznacznego i konkretnego określenia terminów ich przekazywania.	**Niezrealizowany**	

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
79.	**Zlecanie usług prawniczych przez jednostki sektora finansów publicznych w województwie dolnośląskim** *(dział: administracja publiczna; sprawiedliwość)* P/15/106	Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 233, ze zm.)	Podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie nowelizacji art. 9 ust. 3 ustawy o radcach prawnych, zmierzającej do rozszerzenia możliwości przewidzianej w zdaniu drugim tego przepisu również na organy samorządowe, tj. wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym zarówno w organie państwowym, jak i samorządowym, radca prawny może być zatrudniony także w innej wyodrębnionej komórce lub jednostce organizacyjnej i podlegać jej kierownikowi.	**Niezrealizowany**	
80.	**Sprawowanie kontroli nad instytucjami obowiązanymi w ramach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu** *(dział: finanse publiczne; instytucje finansowe)* P/15/013	Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2016 r. poz. 299, ze zm.)	Przygotowanie projektu przepisów ustawowych regulujących kwestię nadzoru w zakresie AML/CFT nad kantorami internetowymi.	**Niezrealizowany**	W okresie objętym kontrolą kantory internetowe, mimo że prowadziły działalność od 2009 r., nie były objęte kontrolą wypełniania obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Minister Finansów przez siedem lat nie doprowadził do uregulowania działalności kantorów internetowych i nadzoru nad nimi. Wprawdzie problem braku takiego nadzoru został w Ministerstwie Finansów dostrzeżony i były podejmowane działania legislacyjne w celu uregulowania statusu prawnego działalności kantorowej prowadzonej przez Internet, zostały one jednak wstrzymane, ponieważ w dniu 23 czerwca 2015 r. do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo dewizowe oraz niektórych innych ustaw. Z treści uzasadnienia tego projektu wynikało, że celem nowelizacji ustawy Prawo dewizowe jest uregulowanie wszystkich możliwych typów transakcji wymiany walut i określenie warunków ich wykonywania. W Sejmie nie podjęto jednak żadnych prac nad tym projektem. Zgodnie z art. 2 pkt 1 lit. p ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (dalej ustawy) kantory internetowe, jako podmioty prowadzące działalność w zakresie wymiany walut, są instytucjami obowiązanymi i mają obowiązek przekazywać do Generalnego Inspektora Informacji Finansowej informacje określone w przepisach ustawy.
81.	**Ochrona przeciwpowodziowa Żuław** *(dział: gospodarka wodna)* P/15/070	Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.)	Rozważenie podjęcia inicjatywy mającej na celu określenie zakresu danych o urządzeniach wodnych, w tym przeciwpowodziowych, gromadzonych w prowadzonym na podstawie art. 153 prawa wodnego katastrze wodnym lub określenie w tej ustawie podstawy prawnej do wydania przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej przepisów wykonawczych określających zakres zawartych w tym katastrze danych.	**W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów**	Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym jedynie dla obiektów administrowanych przez marszałków województw, którzy wykonują zadania przy pomocy wojewódzkich zarządów melioracji i urządzeń wodnych, określono – w wydanym na podstawie art. 78 ust. 3 prawa wodnego rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji wód, urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów (Dz.U. z 2014 r. poz. 1403) – zakres danych o urządzeniach wodnych objętych tą ewidencją, np. wałów przeciwpowodziowych (ewidencja tych urządzeń obejmuje m.in. obszar chroniony wałami w ha) i stacji pomp (ewidencja tych urządzeń obejmuje m.in. obszar oddziaływania stacji pomp w ha i parametry techniczne – ich wydajność w l/s). Natomiast w przypadku prowadzonego przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej katastru wodnego, o którym mowa w art. 153 prawa wodnego, nie określono, jakie dane powinny być gromadzone o urządzeniach wodnych, w tym przeciwpowodziowych, administrowanych m.in. przez regionalne zarządy gospodarki wodnej. Zdaniem NIK, określenie w katastrze wodnym zakresu gromadzenia danych o powyższych urządzeniach (np. ich parametry techniczne, czy obszar oddziaływania) mogłoby być pomocne przy planowaniu remontów i modernizacji obiektów w poszczególnych regionach wodnych.

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
82.	**Dostępność publicznego transportu zbiorowego dla osób niepełnosprawnych w miastach na prawach powiatu** *(dział: transport)* P/15/069	Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. z 2016 r. poz. 124)	Dokonanie przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa zmian w przepisach prawa, poprzez uzupełnienie dyspozycji § 120 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie o obowiązek: 1) stosowania pasów ostrzegawczych oraz ścieżek dotykowych, wykonanych z materiałów antypoślizgowych o fakturze określonej w załącznikach nr 4 i nr 5 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane metra i ich usytuowanie; 2) stosowanie skrajni poziomej o szerokości 0,8m, liczonej od osi powyższej ścieżki dotykowej do końca skrajni (łącznie 1,6 m); 3) stosowanie minimalnej szerokości użytkowej peronu wynoszącej 2,5 m, co odpowiada sumie długości przestrzeni manewrowej dla wózka inwalidzkiego (1,5 m x 1,5 m) oraz długości przestrzeni przeznaczonej dla pochylni dla wózków, w jaką wyposażone są pojazdy miejskiego transportu zbiorowego.	**W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów**	Realizacja wniosku nie wiąże się z implementacją prawa unijnego ani nie stanowi realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.
83.	**Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej** *(dział: budżet; finanse publiczne)* P/15/015	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.) oraz ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 963, ze zm.)	Opracowanie projektu zmiany ustawy o finansach publicznych, który umożliwi wykazywanie: – wszystkich transferów środków z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a więc zarówno środków przekazywanych dotychczas w formie pożyczek, jak i refundacji na pokrycie ubytków spowodowanych przekazaniem składek otwartym funduszom emerytalnym, jako wydatków budżetu państwa; – rozdysponowania środków pochodzących z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa do innych jednostek sektora finansów publicznych jako wydatków budżetu państwa, a nie rozchodów.	**Niezrealizowany**	Najwyższa Izba Kontroli, nie kwestionując legalności stosowanych rozwiązań w zakresie rozdysponowania przychodów budżetu państwa pochodzących z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa, wskazuje, że wykazywanie rozdysponowania tych przychodów jako rozchodów, a nie jako wydatków budżetu państwa było niezgodne z charakterem ekonomicznym wykonywanych operacji i umożliwiało wykazywanie niższego deficytu budżetu państwa. Zmiany wymaga treść art. 6 ust. 2 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, w którym wskazano, że rozchodami (a nie wydatkami) publicznymi są płatności wynikające z innych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa, a także art. 53 ust. 1 i 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w którym wskazano, że Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS) może otrzymywać nieoprocentowane pożyczki z budżetu państwa, przeznaczone na uzupełnienie środków na wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo. NIK wskazuje, że w sytuacji trwałej nierównowagi finansowej FUS środki na zrównoważenie przychodów i kosztów tego funduszu powinny być przekazywane w formie dotacji z budżetu państwa, a nie w formie pożyczki mającej charakter transakcji zwrotnej, co w przypadku FUS nie ma uzasadnienia ekonomicznego, a prowadzi jedynie do zaniżenia deficytu budżetu państwa.
84.	**Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej** *(dział: budżet; finanse publiczne)* P/15/015	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz.1870, ze zm.)	Opracowanie projektu zmiany ustawy o finansach publicznych, który zlikwiduje grupę wydatków budżetu państwa, określoną w art. 124 ust. 1 pkt 6.	**Niezrealizowany**	Grupa wydatków budżetu państwa określona w art. 124 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych (wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, w tym wydatki budżetu środków europejskich) uniemożliwia wykazywanie w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa łącznych wydatków w podziale na grupy ekonomiczne, w związku z czym nie są publikowane łączne kwoty wydatków budżetowych w podziale na zadania bieżące i inwestycyjne, nie wiadomo również, ile wyniosły łączne kwoty dotacji lub świadczeń przekazywanych osobom fizycznym.

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
85.	**Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej** *(dział: budżet; finanse publiczne)* P/15/015	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.)	Opracowanie projektu zmiany ustawy o finansach publicznych, który zmieni definicję środków publicznych, zawartą w art. 5 ust. 1, tak aby w jasny sposób odróżnić dochody publiczne zarówno od środków publicznych, jak również od innych rodzajów przychodów.	**Niezrealizowany**	W ujęciu ogólnym źródłem pochodzenia środków publicznych są albo dochody zwiększające wartość publicznego majątku, albo pozostałe przychody, które tej wartości nie zwiększają, gdyż są to albo przychody zwrotne, które należy we wskazanym terminie oddać, albo przychody z prywatyzacji, pozyskane w wyniku zamiany majątku trwałego lub aktywów finansowych na środki pieniężne. NIK zwraca uwagę na potrzebę zmiany treści przepisu art. 5 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zarówno ustalenia innej relacji pomiędzy środkami publicznymi z jednej strony, a dochodami i innymi przychodami publicznymi z drugiej strony, jak i odnośnie ujednolicenia zakresu dochodów publicznych z zakresem określonym w art. 5 ust. 2 tej ustawy oraz z definicją przyjętą w Ministerstwie Finansów przy obliczaniu dochodów publicznych.
86.	**Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej** *(dział: budżet; finanse publiczne)* P/15/015	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.); Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 760)	Opracowanie projektu zmiany ustawy o finansach publicznych, który zobliguje Ministra Finansów do opracowania w ramach szczególnych zasad rachunkowości zasad sporządzania bilansu z wykonania budżetu państwa oraz odbiorców tego sprawozdania.	**W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów**	W 2010 r. został zniesiony obowiązek sporządzania bilansu z wykonania budżetu państwa, wynikający z poprzednio obowiązującego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.). Bilans ten sporządzany był według wzoru określonego w załączniku nr 4 do rozporządzenia - Bilans z wykonania budżetu państwa, budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W bilansie tym w aktywach należało wykazywać: środki pieniężne, należności i rozliczenia oraz inne aktywa, a w pasywach zobowiązania, aktywa netto budżetu i inne pasywa. Wskazać należy, iż jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane nadal do sporządzania ww. bilansu. Obecnie, w związku ze zniesieniem powyższego obowiązku, w żadnym sprawozdaniu finansowym nie są prezentowane aktywa i pasywa budżetu, w tym dotyczące części budżetowej 98 Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.
87.	**Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej** *(dział: budżet; finanse publiczne)* P/15/015	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.); rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jst, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 760)	Opracowanie projektu zmiany ustawy o finansach publicznych, aby z jej treści: – wynikało jednoznacznie, że ewidencja budżetu państwa jest prowadzona według zasad określonych w ustawie o rachunkowości lub – wynikał obowiązek Ministra Finansów do opracowania szczególnych zasad rachunkowości dla budżetu państwa z taką szczegółowością i wymogami w zakresie organizacji i prowadzenia ksiąg rachunkowych, które zapewniłyby jakość prowadzonej ewidencji budżetu państwa, co najmniej na poziomie takim, jak zapewnia to spełnienie wymogów określonych w ustawie o rachunkowości.	**Niezrealizowany**	NIK stoi na stanowisku, iż wszystkie zdarzenia, w tym operacje gospodarcze związane z wykonaniem budżetu państwa jak również operacje w częściach budżetowych: 79 i 98, powinny mieć odzwierciedlenie w księgach rachunkowych prowadzonych zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie o finansach publicznych. Minister Finansów stoi na stanowisku, że dla potrzeb ewidencji budżetu państwa jak i ewidencji należności i zobowiązań oraz dochodów i wydatków części 79 oraz przychodów i rozchodów części 98 nie mają zastosowania przepisy ustawy o rachunkowości.

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
88.	**Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej** *(dział: budżet; finanse publiczne)* P/15/015	Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.)	Opracowanie projektu zmiany ustawy o rachunkowości w zakresie wprowadzenia możliwości wyceny środków trwałych według wartości godziwej (w zależności od decyzji jednostki) lub wprowadzenia do ustawy delegacji dla Ministra Finansów do opracowania rozporządzenia w sprawie terminów i zasad aktualizacji wyceny majątku dla potrzeb sprawozdawczości finansowej.	**Niezrealizowany**	Ustawa o rachunkowości stanowi, iż środki trwałe na dzień bilansowy wycenia się według cen nabycia lub kosztów wytworzenia, lub wartości przeszacowanej (po aktualizacji wyceny środków trwałych), pomniejszonych o odpisy amortyzacyjne lub umorzeniowe, a także o odpisy z tytułu trwałej utraty wartości (art. 28 ust.1 pkt 1). Ustalona w wyniku aktualizacji wyceny wartość księgowa netto środka trwałego nie powinna być wyższa od jego wartości godziwej, której odpisanie w przewidywanym okresie jego dalszego używania jest ekonomicznie uzasadnione. Aktualizacja wyceny środków trwałych może jednak nastąpić tylko na podstawie odrębnych przepisów, co wynika z art. 31 ust. 3 ustawy o rachunkowości. Tymi przepisami są odpowiednie rozporządzenia Ministra Finansów, (wydane na podstawie ustaw o podatku dochodowym od osób fizycznych, osób prawnych) regulujące amortyzację środków trwałych oraz ich ewentualną aktualizację. Ostatnie rozporządzenie w tym zakresie zostało wydane w 1995 r. Było to rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 stycznia 1995 r. w sprawie amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, a także aktualizacji wyceny środków trwałych (Dz.U. Nr 7, poz.34, ze zm.) Rozporządzenie to zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2001 r. Zgodnie z tym rozporządzeniem aktualizacji wartości środków trwałych dokonano na dzień 1 stycznia 1995 r. Zatem, praktycznie od 1995 r. wycena środków trwałych dla potrzeb bilansowych i sporządzenia sprawozdania finansowego opiera się na koszcie historycznym, skorygowanym o odpisy amortyzacyjne lub umorzeniowe i ewentualne odpisy z tytułu trwałej utraty wartości.
89.	**Dostępność profilaktyki i leczenia chorób układu oddechowego** *(dział: zdrowie)* P/15/062	Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2016 r. poz. 1866, ze zm.); (Ustalenia kontroli wskazują na konieczność wprowadzenia systemowych rozwiązań ukierunkowanych na poprawę sytuacji epidemiologicznej w zakresie chorób układu oddechowego, zwłaszcza w odniesieniu do gruźlicy.)	Wprowadzenie do ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2013 r. poz. 947, ze zm.): – obowiązku przekazywania przez lekarzy wyników leczenia chorych na gruźlicę państwowemu powiatowemu inspektorowi sanitarnemu; – regulacji zapewniających nadzór nad przyjmowaniem przez pacjentów leków przeciwprątkowych przez cały okres gruźlicy.	**W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów**	W toku kontroli NIK ustaliła m.in., że w Polsce niemożliwe jest zwymiarowanie efektów leczenia gruźlicy, bowiem brak jest ustawowego obowiązku zgłaszania wyników leczenia gruźlicy przez lekarzy.
90.	**Wykonywanie przez gminy obowiązku dowożenia dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół** *(dział: administracja publiczna; transport)* P/16/086	Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia (Dz.U. z 2016 r. poz. 2022, ze zm.)	Ustalenia kontroli upoważniają NIK do skierowania do ministra właściwego do spraw transportu wniosku o rozważenie wprowadzenia do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia, wymogów dla autobusów (także różnych od autobusów szkolnych), którymi w ramach zorganizowanego dowozu do szkół i przedszkoli przewożone są dzieci i uczniowie, w stopniu maksymalnie zbliżonym do tych, jakie stawiane są autobusom szkolnym.	**Niezrealizowany**	Pismem z dnia 30 sierpnia 2016 r. znak: DTD-VI-4310-100/ES/2016, Minister Infrastruktury i Budownictwa, odnosząc się do informacji o wynikach kontroli P/16/086 – Wykonywanie przez gminy obowiązku dowożenia dzieci do przedszkoli i szkół – przedstawił opinię, z której wynika, że aktualnie obowiązujące rozwiązania prawne podyktowane są specyfiką przewozów dzieci i uczniów przez małe gminy, dla których dostosowanie autobusów wykonujących przewozy liniami regularnymi lub regularnymi specjalnymi wiązałoby się ze zbyt dużym obciążeniem finansowym budżetów samorządowych. Aktualnie obowiązujące przepisy są zgodne z wytycznymi Unii Europejskiej oraz Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ w tym zakresie. Gmina ma możliwość zorganizowania przewozów dzieci, poprzez odpowiednie sformułowanie zawieranych umów, w taki sposób, aby zapewnić należyty poziom bezpieczeństwa przewozów. Zdaniem Ministra, w związku z tym, brak jest zasadności dokonywania zmian legislacyjnych pod kątem doprowadzenia do spójności wymogów dotyczących autobusów z wymogami dotyczącymi autobusów szkolnych.

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
91.	**Realizacja programów polityki zdrowotnej przez jednostki samorządu terytorialnego** *(dział: zdrowie)* P/15/063	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1793, ze zm.)	W celu zwiększenia skuteczności realizacji przez jst programów polityki zdrowotnej, a konsekwencji poprawy zdrowia i jakości życia mieszkańców, NIK wnosi do Ministra Zdrowia o zainicjowanie procesu legislacyjnego mającego na celu dokonanie zmian w obowiązujących przepisach dotyczących programów polityki zdrowotnej (art. 48-48b ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych – Dz.U. z 2016 r. poz.1793, ze zm.) tak, aby: – zawierały upoważnienie ustawowe dla ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia w drodze rozporządzenia, wzorcowych programów polityki zdrowotnej wraz z wytycznymi co do treści tych programów; – uchylony został obowiązek, o którym mowa w art. 48a ust. 1 zd. 2 powołanej ustawy, w stosunku do projektu programu polityki zdrowotnej opracowanego na podstawie wzorcowego programu przewidzianego do realizacji przez konkretną jednostkę samorządu terytorialnego.	**Niezrealizowany**	Ustalenia kontroli jak również zgłaszane w procesie kontrolnym postulaty samorządów uzasadniają m.in. podjęcie przez Ministra Zdrowia działań polegających na stworzeniu we współpracy z NFZ, AOTMiT, środowiskiem eksperckim i samorządowym zbioru dobrych praktyk dotyczących samorządowych programów polityki zdrowotnej, wraz z wzorcowymi programami, których tematyka powinna odnosić się do najistotniejszych problemów zdrowotnych Polaków a realizacja takich wzorcowych programów przez jst mogłaby wiązać się ze zwolnieniem tych podmiotów z obowiązku przekazywania projektów takich programów do zaopiniowania przez AOTMiT, czemu miałaby służyć zmiana obowiązujących przepisów ww. ustawy.
92.	**Zarządzanie cmentarzami komunalnymi** *(dział: administracja publiczna; budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo)* P/16/087	Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2126, ze zm.)	W ocenie NIK, niezbędne jest podjęcie przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa działań mających na celu zmianę przepisów ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych przez wprowadzenie przepisu umożliwiającego lokalizację cmentarza komunalnego poza granicami gminy, której społeczności ma on służyć, z jednoczesnym wprowadzeniem przepisu określającego sposób podziału kompetencji w zakresie stanowienia prawa miejscowego oraz zarządzania nekropolią, w tym uprawnienia organów gminy, na terenie której cmentarz się znajduje oraz uprawnienia organów gminy, której cmentarz ma służyć.	**Niezrealizowany**	
93.	**Zarządzanie cmentarzami komunalnymi** *(dział: administracja publiczna; budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo)* P/16/087	Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2126, ze zm.)	Zdaniem NIK, niezbędne jest podjęcie przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa działań mających na celu wprowadzenie do ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych katalogu opłat, jakie mogą być ustalane przez właściwe organy gmin w związku z realizacją usług cmentarnych. W tym celu niezbędne byłoby również wprowadzenie do ustawy i zdefiniowanie pojęcia „usługi cmentarne" i wyraźne odróżnienie ich od pojęcia „usługi pogrzebowe".	**Niezrealizowany**	
94.	**Zarządzanie cmentarzami komunalnymi** *(dział: administracja publiczna; budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo; kultura i ochrona dziedzictwa narodowego)* P/16/087	Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2126, ze zm.)	NIK zwróciła się do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o podjęcie działań mających na celu zmianę przepisów ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych polegającą na wprowadzeniu systemowych rozwiązań zapewniających skuteczną ochronę i utrzymanie starych cmentarzy o walorach zabytkowych oraz uproszczenie procedury zamykania starych zaniedbanych cmentarzy, które nie posiadają szczególnych walorów historycznych.	**Niezrealizowany**	

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
95.	**Wykonywanie wybranych zadań publicznych przez małe gminy** *(dział: zabezpieczenie społeczne)* P/15/066	Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 930, ze zm.)	Przeanalizowanie zasadności obowiązku zatrudniania co najmniej trzech pracowników socjalnych, niezależnie od wielkości gminy i zakresu realizowanych zadań.	**Niezrealizowany**	Obecnie przepisy art. 110 ustawy o pomocy społecznej wymagają, aby ośrodek pomocy społecznej zatrudniał nie mniej niż 3 ww. pracowników w pełnym wymiarze czasu pracy (ust. 12), a zarazem proporcjonalnie do liczby ludności gminy albo proporcjonalnie do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną, w stosunku: jeden pracownik w pełnym wymiarze czasu pracy na 2000 mieszkańców lub na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących (ust. 11). Prawie 38% małych gmin w Polsce realizuje zadania z pomocy społecznej przy niższej, niż wymagana, liczbie pracowników socjalnych.
96.	**Wpływ operacji finansowych stosowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową)** *(dział: finanse publiczne)* P/15/014	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.)	Przygotowanie propozycji zmian zasad sposobu obliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego z art. 243 ustawy o finansach publicznych.	**W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów**	Minister Finansów powinien przygotować propozycję zmian zasad sposobu obliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ) w zakresie: 1) uwzględnienia przy obliczaniu IWZ szeregu zobowiązań, które powodują ponoszenie kosztów ich spłaty i obsługi. Dotyczy to umów leasingu zwrotnego, sprzedaży zwrotnej, umów restrukturyzacji zadłużenia, w tym sprzedaży na raty, forfaitingu, umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które mają skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu; 2) zmiany zakresu czasowego danych wykorzystywanych do wyliczenia IWZ; 3) skorygowania sposobu obliczania IWZ, przez uwzględnianie w mianowniku relacji po obu stronach wzoru dochodów bieżących w miejsce dochodów ogółem; 4) modyfikacji wzoru IWZ, przez wyłączenie z prawej strony wzoru z mianownika – dochodów otrzymanych z budżetu UE, jak również wyłączenie z licznika – dochodów bieżących z UE i wydatków bieżących pokrytych tymi środkami.
97.	**Wpływ operacji finansowych stosowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową** *(dział: finanse publiczne)* P/15/014	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.)	Ograniczenie przy konstrukcji budżetu jednostki samorządu terytorialnego relacji zawartej w art. 242 ustawy o finansach publicznych, tj. możliwości bilansowania części operacyjnej budżetu nierozliczonymi kredytami, pożyczkami i papierami wartościowymi z lat ubiegłych (wolne środki – art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych).	**W trakcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów**	Ustawodawca nie określił pierwszeństwa w zakresie źródeł finansowania planowanego deficytu (wymienionych w art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych), co według opinii ekspertów skutkuje zauważalną praktyką zaciągania przez jednostki samorządu terytorialnego przede wszystkim zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek w sytuacji dysponowania znaczącymi przychodami z tytułu wolnych środków, co ma wpływ na zwiększenie wydatków z tytułu obsługi zadłużenia (red. P. Walczak, Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, Wyd. C. H. Beck Warszawa, Warszawa 2014 r., str. 144.) Dotychczasowe dopuszczenie uwzględnienia wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, przy kalkulacji tej relacji zawartej w art. 242 ustawy o finansach publicznych, prowadzi do łamania zasady zakazującej angażowania środków finansowych pozyskanych z tytułów dłużnych na pokrycie wydatków bieżących. To może być przesłanką determinującą decyzje jednostek samorządowych o kumulowaniu wolnych środków w wyniku zaciągania zobowiązań dłużnych ponad bieżące potrzeby pożyczkowe, zamiast ich wykorzystywanie jedynie na finansowanie deficytu.
98.	**Wpływ operacji finansowych stosowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową** *(dział: finanse publiczne)* P/15/014	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.)	Rozważenie zasadności rozszerzenia regulacji zawartej w art. 264 ustawy o finansach publicznych o umożliwienie samorządom otwierania rachunków budżetu jednostki samorządu terytorialnego (jst) w więcej niż jednym banku w celu ograniczenia ryzyka utraty środków jst na rachunku w upadłym banku.	**Niezrealizowany**	Obecnie jst nie ma możliwości prowadzenia wielu rachunków bankowej obsługi budżetu, gdyż zgodnie z treścią art. 264 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, bankową obsługę budżetu jst wykonuje bank wybrany na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych.

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
99.	**Prawidłowość działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i organów podatkowych w zakresie ściągalności i egzekucji składek na ubezpieczenie społeczne i należności podatkowych wynikających z zatrudniania pracowników w ramach umów outsourcingowych** *(dział: praca; zabezpieczenie społeczne)* P/15/111	Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2016 r. poz. 645, ze zm.); Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 963, ze zm.)	1. Nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, wprowadzająca narzędzia przeciwdziałające występowaniu zagrożenia dla pracowników zatrudnianych przez pracodawców, w przypadku ich niewypłacalności lub celowego niewywiązywania się przez nich z obowiązku opłacania należnych składek na ubezpieczenie społeczne. 2. Wprowadzenie do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych obowiązku wykazywania w zaświadczeniach wydawanych pracodawcom (płatnikom składek) o niezaleganiu w opłacaniu należnych składek na ubezpieczenie społeczne, informacji o prowadzeniu postępowania wyjaśniającego, jeżeli takie postępowanie jest prowadzone przez ZUS w czasie złożenia wniosku o wydanie zaświadczenia.	**Niezrealizowany**	
100.	**Realizacja zadań Państwowej Straży Łowieckiej i Państwowej Straży Rybackiej w województwie dolnośląskim** *(dział: administracja publiczna)* P/16/097	Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń (Dz.U. z 2013 r. poz. 1624, ze zm.).	Zmiana rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń, przez ujęcie i określenie wysokości grzywien (tzw. taryfikator mandatowy) nakładanych za wykroczenia popełniane na terenach obwodów łowieckich w zakresie szkodnictwa łowieckiego oraz za wykroczenia określone w ustawie o rybactwie, w celu ujednolicenia sposobu reakcji organów uprawnionych do nakładania tych grzywien, tj. PSŁ i PSR, mając w szczególności na uwadze rodzaj naruszonego lub zagrożonego dobra oraz stopień szkodliwości poszczególnych czynów.	**Niezrealizowany**	
101.	**Realizacja zadań Państwowej Straży Łowieckiej i Państwowej Straży Rybackiej w województwie dolnośląskim** *(dział: środowisko)* P/16/097	Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz.U z 2015 r. poz. 2168, ze zm.)	Zmiana ustawy – Prawo łowieckie, przez wyeliminowanie z art. 39 ust. 2 pkt 2 prawa strażników PSŁ do ściągania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia popełniane na terenach obwodów łowieckich w zakresie szkodnictwa łowieckiego. Zgodnie z art. 100 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, uprawnionym do poboru należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, stanowiących dochód budżetu państwa, jest właściwy naczelnik urzędu skarbowego. Natomiast stosownie do § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie właściwości miejscowej naczelnika urzędu skarbowego uprawnionego do poboru należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego (Dz.U. poz. 1977), w sprawach poboru należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, stanowiących dochód budżetu państwa, właściwy miejscowo jest Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu. Należy przy tym również	**Niezrealizowany**	

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
			podnieść, że w art. 23 pkt 6 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 652), strażnikom PSR przyznano – prawidłowo – prawo jedynie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za określone wykroczenia.		
102.	**Realizacja zadań Państwowej Straży Łowieckiej i Państwowej Straży Rybackiej w województwie dolnośląskim** *(dział: środowisko)* P/16/097	Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 czerwca 2005 r. w sprawie posiadania, używania, ewidencjonowania i przechowywania w siedzibach Państwowej Straży Łowieckiej broni palnej bojowej, broni myśliwskiej śrutowej, amunicji oraz miotaczy gazu obezwładniającego (Dz.U. Nr 116 poz. 984, ze zm.)	Określenie w drodze rozporządzenia, szczegółowych sposobów ewidencjonowania i przechowywania w siedzibach Państwowej Straży Łowieckiej broni palnej bojowej, broni myśliwskiej śrutowej, amunicji i środków przymusu bezpośredniego. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 czerwca 2005 r. w sprawie posiadania, używania, ewidencjonowania i przechowywania w siedzibach Państwowej Straży Łowieckiej broni palnej bojowej, broni myśliwskiej śrutowej, amunicji oraz miotaczy gazu obezwładniającego, stosownie do art. 83 pkt 4 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, w części dotyczącej ewidencjonowania i przechowywania broni, amunicji i środków przymusu bezpośredniego, obowiązywało do dnia 5 czerwca 2014 r.	**Niezrealizowany**	
103.	**Realizacja zadań Państwowej Straży Łowieckiej i Państwowej Straży Rybackiej w województwie dolnośląskim** *(dział: środowisko)* P/16/097	Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz.U. z 2015 r. poz. 2168, ze zm.)	Zmiana ustawy – Prawo łowieckie, przez wyeliminowanie z art. 39 ust. 8 pkt 1 regulacji dotyczących „Straży Ochrony Przyrody" w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie przyrody i zastąpienie ich odwołaniem się do „Straży Parku Narodowego".	**Niezrealizowany**	
104.	**Realizacja zadań Państwowej Straży Łowieckiej i Państwowej Straży Rybackiej w województwie dolnośląskim** *(dział: gospodarka morska)* P/16/097	Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków posiadania, przechowywania i ewidencjonowania przez Państwową Straż Rybacką broni palnej, sygnałowej, amunicji oraz środków przymusu bezpośredniego (Dz.U. poz. 756)	Zmiana rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków posiadania, przechowywania i ewidencjonowania przez Państwową Straż Rybacką broni palnej, sygnałowej, amunicji oraz środków przymusu bezpośredniego, w zakresie dotyczącym §7 pkt 2 – przez doprecyzowanie tych przepisów, które aktualnie nie określają niezbędnych szczegółów związanych z wymogiem ukończenia z wynikiem pozytywnym przeszkolenia z zakresu posługiwania się środkami przymusu bezpośredniego przez strażników PSR. Przedmiotowe uszczegółowienie powinno dotyczyć m.in. zakresu, formy i częstotliwości szkolenia, jak też sposobu weryfikacji wiedzy i umiejętności strażników PSR, jednostki właściwej do prowadzenia szkolenia i weryfikacji nabytej wiedzy oraz umiejętności strażników w tym zakresie, a także formy potwierdzenia wyniku uzyskanego z tego przeszkolenia.	**Niezrealizowany**	

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
105.	**Funkcjonowanie policyjnych izb dziecka** *(dział: administracja publiczna; sprawiedliwość; sprawy wewnętrzne)* P/16/085	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, pokoi przejściowych, tymczasowych pomieszczeń przejściowych i policyjnych izb dziecka, regulaminu pobytu w tych pomieszczeniach, pokojach i izbach oraz sposobu postępowania z zapisami obrazu z tych pomieszczeń, pokoi i izb (Dz.U. poz. 638, ze zm.)	Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie działań w celu zmiany przepisów zawartych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, pokoi przejściowych, tymczasowych pomieszczeń przejściowych i policyjnych izb dziecka, regulaminu pobytu w tych pomieszczeniach, pokojach i izbach oraz sposobu postępowania z zapisami obrazu z tych pomieszczeń, pokoi i izb, przez uregulowanie kwestii dotyczących poszanowania prawa do intymności i prywatności zatrzymanych, podczas korzystania z pomieszczeń sanitarnych oraz dokonywania kontroli osobistej, przy zachowaniu bezpieczeństwa nieletnich.	**Niezrealizowany**	
106.	**Funkcjonowanie policyjnych izb dziecka** *(dział: administracja publiczna; sprawiedliwość; sprawy wewnętrzne)* P/16/085	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, pokoi przejściowych, tymczasowych pomieszczeń przejściowych i policyjnych izb dziecka, regulaminu pobytu w tych pomieszczeniach, pokojach i izbach oraz sposobu postępowania z zapisami obrazu z tych pomieszczeń, pokoi i izb (Dz.U. poz. 638, ze zm.)	Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie działań w celu zmiany przepisów zawartych w Regulaminie pobytu w izbie, stanowiącym załącznik nr 12 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, pokoi przejściowych, tymczasowych pomieszczeń przejściowych i policyjnych izb dziecka, regulaminu pobytu w tych pomieszczeniach, pokojach i izbach oraz sposobu postępowania z zapisami obrazu z tych pomieszczeń, pokoi i izb, poprzez uregulowanie kwestii dotyczących: 1) kontaktu nieletnich z rodzicem, opiekunem prawnym lub obrońcą, w tym kontaktu telefonicznego, (zmiany wymaga §8 ust. 1 pkt 9 ww. Regulaminu); 2) możliwości wcześniejszego niż po upływie pięciu godzin wydawania posiłków nieletnim umieszczonym w policyjnych izbach dziecka, w przypadkach uzasadnionych długim czasem od chwili zatrzymania nieletniego do jego umieszczenia w policyjnej izbie dziecka (zmiany wymaga § 8 ust. 1 pkt 1 Regulaminu).	**Niezrealizowany**	Konieczność pilnej zmiany § 8 ust. 1 pkt 9 Regulaminu pobytu w izbie, w sposób który zagwarantuje nieletniemu umieszczonemu w policyjnej izbie dziecka niezwłoczną pomoc adwokata, wskazywał także Rzecznik Praw Obywatelskich, w piśmie z dnia 30 listopada 2015 r., podkreślając że „postulat ten wydaje się także istotny z punktu widzenia ustaleń Komitetu Praw Dziecka ONZ, który wskazywał na przypadki dokonywania czynności procesowych z udziałem dzieci, pomimo ustawowych wymogów określonych w art. 32 f ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich". W odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zadeklarował zainicjowanie działań na rzecz zmiany wskazanego przepisu Regulaminu. W informacji dotyczącej realizacji przedmiotowej deklaracji oraz spodziewanego zakresu i terminu modyfikacji ww. przepisu, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, udzielając w dniu 7 września 2016 r. odpowiedzi wyjaśnił, że prace nad projektowanym rozporządzeniem znajdują się aktualnie w fazie uzgodnień wewnątrzresortowych. Termin wejścia w życie projektowanych przepisów uzależniony będzie od charakteru i zakresu ewentualnych uwag. Zaproponowane zmiany idą w kierunku zapewnienia nieletniemu przebywającemu w izbie swobodnego dostępu do obrońcy oraz rodziców lub opiekunów (bez konieczności uzyskania zgody sądu, kierownika izby lub policjanta prowadzącego sprawę) oraz możliwości wcześniejszego, niż określają to dotychczasowe uregulowania, wydania posiłku.
107.	**Ochrona jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia** *(dział: środowisko)* P/16/045	Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.)	Nowelizacja art. 58 ust. 1 ustawy – Prawo wodne w zakresie wprowadzenia możliwości ustanowienia strefy ochronnej także z urzędu, w przypadku gdy właściciel ujęcia wody nie złożył wniosku o ustanowienie strefy, a z przeprowadzanych analiz wynika potrzeba jej ustanowienia.	**W trakcie prac legislacyjnych w Sejmie RP**	Zmiana przepisów, które w założeniu miały uregulować sytuację w zakresie stref ochronnych ujęć wody, spowodowała niekorzystne zmiany w zakresie ochrony jakości wód przeznaczonych do zaopatrzenia ludności w wodę do spożycia. Pozostawienie decyzji o wystąpieniu z wnioskiem o ustanowienie strefy ochronnej wyłącznie właścicielom ujęć, spowodowało, że znaczna część – 9 na 21 kontrolowanych właścicieli ujęć, tj. 42,9%, nie wystąpiło o ustanowienie strefy ochronnej z terenem ochrony pośredniej, pomimo przesłanek wskazujących na potrzebę zapewnienia tej formy ochrony jakości ujmowanych wód, a nawet ustalenia takiego obowiązku w warunkach pozwolenia wodnoprawnego. Ustanowienie terenu ochrony pośredniej i związanych z tym nakazów, zakazów i ograniczeń służy bowiem ochronie wspólnego bogactwa, jakim są te wody i zapewnieniu możliwości ich wykorzystywania przez przyszłe pokolenia. Realizacja wniosku pozwoli na zwiększenie ochrony jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności.

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
108.	**Ochrona jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia** *(dział: środowisko)* P/16/045	Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.)	Nowelizacja art. 58 ust. 5 ustawy – Prawo wodne (upw) w zakresie wprowadzenia obowiązku składania przez właściciela ujęcia wniosku o ustanowienie strefy ochronnej obejmującej wyłącznie teren ochrony bezpośredniej, z wyłączeniem obowiązku dołączenia do tego wniosku dokumentacji, o której mowa w art. 58 ust. 3 upw, lub wyników badań, o których mowa w art. 56 ust. 2 upw.	**W trakcie prac legislacyjnych w Sejmie RP**	Znaczna część kontrolowanych właścicieli ujęć – 10 z 21, tj. 47,6%, nie występowała o ustanowienie strefy ochronnej obejmującej wyłącznie teren ochrony bezpośredniej, nie widząc potrzeby ustanowienia takiej strefy. Ustanowienie terenu ochrony bezpośredniej służy nie tylko ochronie urządzeń wodnych ujęcia i bezpieczeństwa pobierania i uzdatniania wody, ale w sposób formalny czyni właściciela/zarządcę ujęcia odpowiedzialnym za wykonanie obowiązków określonych w art. 53 upw, a właściwym służbom daje możliwość egzekwowania realizacji tych obowiązków. Realizacja wniosku pozwoli na objęcie wszystkich ujęć wód przepisami ustawy - Prawo wodne i da m.in. prawne podstawy do wypełniania przez właścicieli/zarządców ujęć obowiązków związanych z zagospodarowaniem i ochroną terenu ujęcia wody, a właściwym służbom możliwość egzekwowania tych obowiązków.
109.	**Ochrona jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia** *(dział: środowisko)* P/16/045	Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.)	Określenie w przepisach prawa minimalnej dla danego rodzaju i wielkości ujęcia, częstotliwości prowadzenia pomiarów i rejestracji ilości pobieranej wody.	**Niezrealizowany**	Kontrola wykazała, że 4 z 21 kontrolowanych jednostek nie realizowały prawidłowo, ustalonych w pozwoleniu wodnoprawnym, obowiązków monitorowania ilości pobieranej wody i rejestracji tych danych. Dotyczyło to 10 spośród 46, tj. 21,7%, ujęć wody podziemnej. Pojedyncze naruszenia warunków pozwolenia w zakresie wielkości poboru wody stwierdzono w przypadku 3 jednostek i łącznie 8 z 46 ujęć wód podziemnych, tj. 17,4%. Potwierdzenie dotrzymania maksymalnych godzinowych wielkości poboru w przypadku wielu ujęć nie było jednak możliwe ze względu na zbyt małą częstotliwość prowadzenia pomiarów i rejestracji ilości pobieranej wody, określoną w pozwoleniach wodnoprawnych. Realizacja wniosku pozwoli na pełniejszą weryfikację dotrzymywania dopuszczalnych wielkości poboru wody, określonych w pozwoleniach wodnoprawnych.
110.	**Ochrona jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia** *(dział: środowisko)* P/16/045	Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2017 r. poz. 328)	Rozważenie objęcia spółek wodnych obowiązkami określonymi w art. 16-19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, dla zapewnienia, że wszystkie podmioty prowadzące zbiorowe zaopatrzenie w wodę przeznaczoną do spożycia będą podlegać takim samym regułom w zakresie kontroli i oceny ich działalności przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).	**Niezrealizowany**	W ocenie NIK wszystkie podmioty prowadzące działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi powinny podlegać takim samym przepisom w zakresie kontroli i oceny ich działalności przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W obowiązującym stanie prawnym gminy nie mają możliwości kontroli i oceny działalności spółek wodnych, prowadzących zbiorowe zaopatrzenie w wodę na ich terenie.
111.	**Ochrona jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia** *(dział: środowisko; zdrowie)* P/16/045	Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz.U. poz. 1989)	Określenie w rozporządzeniu w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, minimalnej wymaganej częstotliwości pobierania próbek dla każdego, wymienionego w § 9 ust. 1 pkt 1 lit. a-c, rodzaju miejsca pobierania próbek wody do prowadzenia badań jej jakości.	**Niezrealizowany**	W załączniku nr 6 rozporządzenia w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (jwps) nie określono wymaganej częstotliwości badań dla każdego rodzaju punktów poboru, pomimo że w § 4 pkt 5 jwps2007 (§ 5 pkt 6 jwps2015) wskazano na obowiązek pobierania przez przedsiębiorstwo wodociągowe próbek wody, m.in. w ujęciu i w miejscu wprowadzania wody do sieci, oraz określając w § 8 ust. 1 pkt 1-3 jwps2007 (§ 9 ust. 1 pkt 1 lit. a-c jwps2015) miejsca pobierania próbek do badań (ujęcia wód, miejsca, w których woda jest wprowadzana do sieci oraz w sieci wodociągowej). Realizacja wniosku pozwoli na zwiększenie jednolitości postępowania przy prowadzeniu badań jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi i sprawowania nadzoru w tym zakresie przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej.
112.	**Ochrona jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia** *(dział: środowisko; zdrowie)* P/16/045	Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz.U. poz. 1989)	Określenie w rozporządzeniu w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, terminu przekazywania do wiadomości właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz starosty, oceny obszarowej jakości wody oraz szacowania ryzyka zdrowotnego konsumentów.	**Niezrealizowany**	W przepisach prawnych nie określono terminów, w jakim obszarowa ocena jakości wody oraz szacowania ryzyka zdrowotnego za poprzedni rok powinna być przedłożona właściwym organom jednostek samorządu terytorialnego. Realizacja wniosku spowoduje, że organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej będą zobowiązane w określonym terminie do sporządzenia i przekazania organom gmin obszarowych ocen jakości wody.

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
113.	**Wykorzystanie monitoringu wizyjnego w szkołach i jego wpływ na bezpieczeństwo uczniów** *(dział: oświata i wychowanie; sprawy wewnętrzne)* P/16/076	NIK wnioskowała, aby w ustawie (bez wskazywania jej tytułu) uregulowane zostały w szczególności: 1) okoliczności uzasadniające stosowanie monitoringu wizyjnego; 2) podmioty uprawnione do prowadzenia monitoringu wizyjnego oraz odpowiedzialne za monitoring w przypadku powierzenia jego prowadzenia lub udostępnienia do korzystania innym jednostkom; 3) obowiązki podmiotów prowadzących monitoring i za niego odpowiedzialnych w zakresie zapewnienia ochrony danych osobowych; 4) zasady informowania obywateli o instalacji monitoringu i zasadach jego funkcjonowania; 5) 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; 6) zasady umożliwiające weryfikowanie skuteczności działania monitoringu, konsekwencje stwierdzenia nieskuteczności działania systemu monitoringu; 7) zasady i warunki upubliczniania obrazów z kamer monitoringu w środkach masowego przekazu; 8) 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;	Podjęcie przez Radę Ministrów inicjatywy w celu uregulowania w ustawie zasad i warunków prowadzenia obserwacji i rejestracji obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.	**Niezrealizowany**	

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
		9) podmioty obowiązane do sprawowania nadzoru nad jednostkami prowadzącymi miejski system monitoringu i podmiotami korzystającymi z miejskiego systemu monitoringu.			
114.	**Zarządzanie zapasami obowiązkowymi ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego** *(dział: energia; gospodarka)* P/16/016	Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie określenia stawek opłaty zapasowej (Dz.U. poz. 1812)	Konieczna jest zmiana rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 10 grudnia 2014 r. w sprawie określenia stawek opłaty zapasowej, w zakresie stawki za tonę ekwiwalentu ropy naftowej z tytułu utrzymywania zapasów paliw płynnych, tj. zmiana § 1 pkt 1. Stawki opłaty zapasowej zgodnie z art. 21b ust. 10 ustawy o zapasach powinny być zależne od realnych kosztów tworzenia i utrzymywania zapasów agencyjnych (z wyłączeniem gazu płynnego LPG) i od wysokości wpływów z opłaty zapasowej w danym roku kalendarzowym. Ustalenia kontroli wykazały, że powyższa zasada nie była przestrzegana. Dotychczasowe utrzymywanie stawek opłaty zapasowej z grudnia 2014 r. , wnoszonych przez producentów i handlowców, spowodowało powstanie nadwyżki środków finansowych Funduszu Zapasów Agencyjnych (FZA) w wysokości ponad 427 mln zł za 2015 r. Do końca 2016 r., przy niezmienionej stawce, jak szacowała Agencji Rezerw Materiałowych (ARM) nadwyżka ta może wzrosnąć do ok. 520 mln zł. Ponadto należy wskazać, że na temat zbyt wysokich stawek opłaty zapasowej zwracały uwagę organizacje sektora paliwowego już na etapie ich ustalania.	**Niezrealizowany**	
115.	**Zarządzanie zapasami obowiązkowymi ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego** *(dział: energia; gospodarka)* P/16/016	Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1899, ze zm.)	Konieczna jest zmiana ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym, w zakresie harmonogramu przejmowania przez ARM obowiązku utrzymywania zapasów paliw, tj. zmiana art. 5 ust. 3 w zw. z art. 21a ust. 1. Uzasadnieniem do zaproponowanej zmiany, są działania Ministerstwa, jakie podjęte zostały w dniu 17 czerwca 2016 r., w sprawie wykorzystania nadwyżki środków FZA . NIK nie neguje wyznaczonego kierunku działań nad rozwiązaniem zmierzającym do przyspieszenia zakupów ropy naftowej i paliw na zapasy agencyjne przy częściowym zachowaniu środków na zbilansowanie FZA. Kontynuacja wypełniania zobowiązań do fizycznego zwiększania zapasów agencyjnych finansowanych w oparciu o opłatę zapasową powyżej obecnego 30% progu wymaga zmian w harmonogramie tworzenia obowiązkowych zapasów paliw przez ARM.	**Niezrealizowany**	

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
116.	**Spełnianie wymogów określonych dla uzdrowisk** *(dział: zdrowie)* P/16/091	Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 879, ze zm.)	Podjęcie przez Ministra Zdrowia działań dot. zmiany ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, przez wprowadzenie zasad ustalania przez Ministra Zdrowia kierunków działalności uzdrowisk w zakresie lecznictwa uzdrowiskowego lub odstąpienia od takiego wymogu.	**Niezrealizowany**	
117	**Spełnianie wymogów określonych dla uzdrowisk** *(dział: zdrowie)* P/16/091	Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 879, ze zm.)	Podjęcie przez Ministra Zdrowia, w porozumieniu z Ministrem Finansów działań dot. zmiany ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych oraz rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie trybu i terminów ustalenia oraz przekazania dotacji z budżetu państwa gminie uzdrowiskowej, przez wskazanie charakteru dotacji dla gmin uzdrowiskowych, uszczegółowienie celu wydatkowania oraz określenie sposobu jej rozliczenia.	**Niezrealizowany**	
118	**Spełnianie wymogów określonych dla uzdrowisk** *(dział: zdrowie)* P/16/091	Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 czerwca 2006 r. w sprawie trybu i terminów ustalenia oraz przekazania dotacji z budżetu państwa gminie uzdrowiskowej (Dz.U. Nr 103 poz. 705)	Podjęcie przez Ministra Zdrowia, w porozumieniu z Ministrem Finansów działań dot. zmiany ustawy rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie trybu i terminów ustalenia oraz przekazania dotacji z budżetu państwa gminie uzdrowiskowej, przez wprowadzenie mechanizmu zobowiązującego do korekty wysokości dotacji uzdrowiskowej o równowartości opłaty uzdrowiskowej pobranej nienależnie.	**Niezrealizowany**	
119.	**Dostosowanie polskiego przemysłu do wymogów Pakietu energetyczno-klimatycznego** (*dział: środowisko*) P/15/021	Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. z 2017 r. poz. 286)	Podjęcie prac zmierzających do wydania przez Radę Ministrów, na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. z 2017 r. poz. 286), rozporządzenia określającego zakres informacji, w odniesieniu do poszczególnych sektorów gospodarki, jaki powinien być zawarty w prognozach zmian aktywności, przedziałów czasowych, dla których sporządza się te prognozy oraz terminów przekazywania ich ministrowi właściwemu do spraw środowiska.	**Niezrealizowany**	
120.	**Dostosowanie polskiego przemysłu do wymogów Pakietu energetyczno-klimatycznego** (*dział: środowisko*) P/15/021	Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. z 2017 r. poz. 286)	Podjęcie prac mających na celu dostosowanie art. 5a ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. z 2017 r. poz. 286) do zmienionego stanu prawnego w zakresie regulacji dotyczących systemu handlu uprawnieniami do emisji, przez określenie, że minister właściwy do spraw środowiska, w terminie do dnia 30 czerwca każdego roku, przedkłada Radzie Ministrów informację o realizacji zadań wynikających z ustawy o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji oraz do ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, wraz z wykazem środków wydatkowanych na realizację tych zadań.	**Niezrealizowany**	

Lp.	Tytuł kontroli *(dział administracji rządowej)* Numer kontroli	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku *de lege ferenda*	Stan realizacji wniosku	Uwagi
121.	**Dostosowanie polskiego przemysłu do wymogów Pakietu energetyczno-klimatycznego** (*dział: środowisko*) P/15/021	Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. z 2017 r. poz. 568)	Wydanie rozporządzeń do ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. z 2017 r. poz. 568).	**Zrealizowany częściowo**	Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2017 r. w sprawie wymagań w zakresie weryfikacji informacji przekazanych przez prowadzącego instalację (Dz. U. poz. 720) – wydane na podstawie art. 21 ust. 7 ustawy, o której mowa we wniosku, oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 września 2016 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o zatwierdzenie odpowiedniego dla realizacji danego zadania inwestycyjnego wskaźnika lub wskaźników zgodności, wzoru formularza sprawozdania rzeczowo-finansowego, wzoru formularza opinii biegłego rewidenta, wzoru formularza informacji o nieponiesieniu kosztów inwestycyjnych (Dz. U. poz. 1597) – wydane na podstawie art. 36 ust. 6 ustawy, o której mowa we wniosku realizują wniosek. Nie zostało natomiast wydane rozporządzenie na podstawie art. 21 ust. 5 ustawy, o której mowa we wniosku.
122.	**Dostosowanie polskiego przemysłu do wymogów Pakietu energetyczno-klimatycznego** (*dział: środowisko*) P/15/021	Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. z 2017 r. poz. 286)	Wydanie rozporządzeń do ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. z 2017 r. poz. 286).	**Zrealizowany częściowo**	Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowego zakresu informacji zawartych w raporcie oraz sposobu jego wprowadzenia do Krajowej bazy o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. poz. 1877) – wydane na podstawie art. 7 ust. 7 ustawy, o której mowa we wniosku realizuje wniosek. Nie zostało natomiast wydane rozporządzenie na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy, o której mowa we wniosku.
123.	**Dostosowanie polskiego przemysłu do wymogów Pakietu energetyczno-klimatycznego** (*dział: środowisko*) P/15/021	Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2016 r. poz. 1688)	Wydanie rozporządzenia do ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 1688).	**Zrealizowany w pełni**	Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie warunków i sposobu ustalania kosztów kontroli i szacowania wielkości emisji z instalacji albo z operacji lotniczej (Dz. U. poz. 1180) – wydane na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy, o której mowa we wniosku realizuje wniosek.
124.	**Realizacja Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły i działania podjęte w następstwie jego uchylenia** (*dział: gospodarka wodna*) P/15/081	Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.)	Wprowadzenie zmian do ustawy – Prawo wodne dotyczących określenia podstawowych kompetencji i zadań jednostek odpowiedzialnych za gospodarkę wodną i ochronę przeciwpowodziową.	**W trakcie prac legislacyjnych przez Sejm**	Projekt ustawy – Prawo wodne (druk Nr 1529) w dniu 10 maja 2017 r. skierowano do I czytania na posiedzeniu Sejmu.
125.	**Realizacja Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły i działania podjęte w następstwie jego uchylenia** (*dział: gospodarka wodna*) P/15/081	Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.)	Wprowadzenie zmian do ustawy – Prawo wodne dotyczących uporządkowania struktury jednostek odpowiedzialnych za gospodarkę wodną i ochronę przeciwpowodziową w taki sposób, aby odpowiadały one za poszczególne zlewnie rzek.	**W trakcie prac legislacyjnych przez Sejm**	Projekt ustawy – Prawo wodne (druk Nr 1529) w dniu 10 maja 2017 r. skierowano do I czytania na posiedzeniu Sejmu.

[1] *stan prawny na dzień 15 maja 2017 r.*